

NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY

Center for Hemispheric Defense Studies

La Modernización del Sistema Defensa de la República Argentina y el Programa de Reforma 1999-2000

Marcelo Acuña
Director de Capacitación
Asociación Internacional de Presupuesto Público
Ex-Jefe de Asesores del Ministro de Defensa

BRASILIA
Agosto, 2002

Abstract

La nueva circunstancia estratégica genera demandas en el campo de la defensa que la economía no siempre está en condiciones de satisfacer. El trabajo explora diferentes posibilidades de modernizar los sistemas de defensa y capacitar a las Fuerzas Armadas para ser empleadas con eficacia frente a los nuevos desafíos. A nivel regional, los intereses y amenazas comunes sugieren la posibilidad de crear nuevas condiciones para el cambio estructural de los sistemas de defensa mediante avances en la dirección de un acuerdo de cooperación en materia de seguridad colectiva y defensa común que conduzca a la integración de las capacidades militares y posibilite no solo redefinir y reducir las necesidades individuales de la defensa, conforme a las nuevas circunstancias, sino también modificar positivamente la realidad acelerando el proceso de integración mediante un hecho político de alta significación. A nivel nacional, la Argentina debería impulsar un amplio Programa de Reformas que permita aumentar la capacidad operacional del instrumento militar optimizando los recursos existentes.

Introducción

I. ASPECTOS DE LA APRECIACIÓN DE LA SITUACIÓN ESTRATÉGICA QUE ESTÁN VINCULADOS A LA NECESIDAD DE PRODUCIR REFORMAS.....	4
1. MARCO MUNDIAL	4
2. MARCO REGIONAL	7
3. MARCO NACIONAL	9
4. LA NECESIDAD DE PRODUCIR REFORMAS	10
II. HACIA UN ACUERDO DE SEGURIDAD COLECTIVA Y DEFENSA COMÚN REGIONAL	12
1. ANTECEDENTES DE LA INTEGRACIÓN	12
2. IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL CAMPO DE LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD.....	13
3. LA IMPORTANCIA DE LAS REGULACIONES INTERNACIONALES EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN	15
4. SÍNTESIS DE LA PROPUESTA	16
a) <i>Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común.</i>	16
b) <i>Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común.</i>	16
c) <i>Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común.</i>	16
d) <i>Comité Militar y Estado Mayor Combinado Regional</i>	17
e) <i>Pacto Fiscal para la Compatibilización de los Gastos de Defensa</i>	17
5. FINALIDAD DEL ACUERDO	18
III: EL PROGRAMA DE REFORMAS DE 1999: HACIA UNA MAYOR EFICACIA DEL SISTEMA DE DEFENSA MEDIANTE UNA MEJOR CALIDAD DEL GASTO.....	19
1. LA DEFENSA Y LA REFORMA DEL ESTADO	19
2. ¿PORQUÉ REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN?.....	19
3. PROYECTOS DE REFORMA DEL MARCO LEGAL RELACIONADOS CON EL PLANEAMIENTO OPERACIONAL, DE MEDIOS MATERIALES Y HUMANOS, ADMINISTRATIVO Y PRESUPUESTARIO	21
a) <i>Régimen funcional del Estado Mayor Conjunto</i>	22
b) <i>Otros avances con relación al cuerpo legal</i>	23
4. PROYECTOS DE REFORMA RELACIONADOS CON LOS MEDIOS MATERIALES.....	23
a) <i>Proyecto de Obtención de Medios para la Defensa</i>	23
b) <i>Programa de Reforma de Ciencia y Tecnología</i>	25
5. PROYECTOS DE REFORMA RELACIONADOS CON LOS RECURSOS HUMANOS	26
a) <i>Programa de Reforma de la Sanidad y las Obras Sociales</i>	26
b) <i>Programa de Reestructuración Educativa</i>	28
6. PROYECTOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA	29
a) <i>Programa de centralización y racionalización administrativa</i>	29
b) <i>Proyecto de Reforma Informática</i>	30
c) <i>Proyecto de aprovechamiento conjunto de los Espacios Físicos</i>	30
d) <i>Programa de venta de inmuebles innecesarios</i>	31
7. OBJETIVOS DE LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN	32
IV. CONCLUSIÓN.....	33

Introducción

El primer esfuerzo que debemos realizar cuando encaramos un proyecto de reforma es determinar hacia dónde va el mundo y cuáles son los objetivos propios. Eso nos va a permitir precisar qué Fuerzas Armadas hacen falta en apoyo de esos objetivos. Hoy, sin embargo, no es difícil establecer hacia dónde va el mundo y se facilita, de esta manera, la decisión propia con respecto a lo que se desea como nación independiente.

En este sentido, el fin de la Guerra Fría motivó que el contexto internacional favoreciera la existencia de las sociedades cada vez más democráticas, en una firme marcha hacia la liberalización de los mercados y el respeto por las libertades individuales. Hoy los valores prevalecientes en el mundo son la democracia pluralista, la economía abierta y los derechos humanos.

Sin duda alguna, la República Argentina adhiere a los valores que encarnan la democracia pluralista, la economía abierta y la vigencia de los derechos humanos y está decidida a contribuir, desde esa posición, a la seguridad hemisférica.

En realidad, la mayor parte de los países del mundo hoy adhiere a estos valores que se han constituido en los pilares de la coexistencia y cooperación internacional y la seguridad hemisférica está concebida alrededor de su defensa, pero el mundo no es perfecto y existen numerosos conflictos, que interfieren con estos valores, que a su vez reflejan intereses.

Desde esta perspectiva, el primer problema de la defensa nacional en general, y de las Fuerzas Armadas en particular, sigue siendo, como siempre ha sido, determinar quién es el enemigo en capacidad de afectar nuestros intereses estratégicos. Sin un enemigo a la vista, es muy difícil justificar la existencia de un instrumento militar, en disponibilidad de ser utilizado, que es muy caro para los contribuyentes.

Se puede argumentar, y de hecho se hace, que la dinámica de las relaciones internacionales, en la que los factores vinculados a la variabilidad y la sorpresa parecen predominar, obliga a mantener una actitud de atención estratégica permanente. Esto es aplicable al marco mundial y al marco regional. Estar preparados para lo imponderable parece ser la cualidad central del concepto de “*vigilia estratégica*” que se perfila como la doctrina prevaleciente. Según esta postura, es necesario contar con Fuerzas Armadas de estructura flexible y potencial combinable para poder responder a las fluctuantes, dinámicas y sorpresivas amenazas.

Estar preparados para todo, sin embargo, bien puede significar no estar preparados para nada. En realidad, los sistemas de defensa deben estar diseñados en función de un blanco, es decir sobre la base de la elaboración de hipótesis de conflicto que permitan prever las dificultades antes de que estas se presenten. El fin de las Fuerzas Armadas no es la guerra sino prevenirla. Para ello es necesario anticiparse y prepararse en forma continua y permanente para lo que viene, acompañando la dinámica de las relaciones internacionales. La forma de hacerlo es realizar una correcta *apreciación de la situación estratégica* que permita identificar conflictos reales o potenciales, ya que es este esfuerzo el que permitirá establecer exactamente que Fuerzas Armadas hacen falta y, eventualmente, hacia dónde tienen que direccionarse las reformas. A continuación se evaluarán algunos aspectos vinculados a las actuales circunstancias estratégicas que guardan relación con el rediseño y modernización del sistema de defensa y el Programa de Reformas que se elaboró en la Argentina en el año 1999.

I. ASPECTOS DE LA APRECIACIÓN DE LA SITUACIÓN ESTRATÉGICA QUE ESTÁN VINCULADOS A LA NECESIDAD DE PRODUCIR REFORMAS

1. Marco Mundial

La revolución científico-tecnológica que produjo el capitalismo cambió las relaciones políticas en el mundo. De la amenaza de la ofensiva estratégica que se expresaba a través de la doctrina de la Destrucción Mutua Asegurada, el mundo ha transitado hacia la utilización de la doctrina defensiva estratégica que alcanzó su punto más floreciente en la década de los ochenta, con la Iniciativa de Defensa Estratégica.

Los avances tecnológicos aceleraron el ritmo de resolución del Conflicto Este-Oeste y permitieron una superioridad norteamericana que tuvo por resultado la caída de la Unión Soviética y consecuentemente la reunificación de Alemania. El actual sistema mundial, que implica en los hechos una poderosa alianza, está constituido alrededor de dos ejes¹.

El primero es el eje político-económico. El líder triunfante es los Estados Unidos de América, país que ha logrado imponer el modelo de democracia pluralista con economía abierta, al que se ha hecho referencia, que se expande por el mundo a medida que avanza el proceso de globalización y se debilita el concepto de soberanía territorial sobre el cual se cimentó el moderno Estado Nación. El segundo es el eje estratégico-militar. La nueva alianza, se expresa militarmente a través de la NATO, organización que se atribuye cada vez mas objetivos y responsabilidades.

El triunfo del modelo “unimultipolar”, al decir de Samuel Huntington, no puede ser interpretado, sin embargo, como el fin de las ideologías y mucho menos como el fin de los conflictos. De hecho el modelo es cuestionado desde adentro y desde afuera y presenta, por lo tanto, conflictos internos y amenazas externas.

La democracia pluralista está siendo ampliamente reconocida como la mejor forma de gobierno. Muchas veces, sin embargo, esta se ve amenazada por quienes la refutan desde adentro, como por ejemplo las tendencias al autoritarismo, y quienes la amenazan desde afuera, entre quienes podemos contar a los fundamentalismos y los llamados Estados díscolos. Otras veces, ésta se ve amenazada por una combinación de razones internas con la falta de oportunidades para insertarse en la economía global debido a los proteccionismos. Esto genera ingobernabilidad, como lo demuestran en estos momentos los casos de Argentina, Brasil y Uruguay.

La economía abierta es un valor que se ha transformado en el paradigma económico del comienzo del milenio y, en consecuencia, la globalización de la economía es hoy una tendencia irresistible, muy a pesar de ciertas decisiones políticas como el proteccionismo a través de altos aranceles, como ocurre por ejemplo con el acero, y los fuertes subsidios a la agricultura, que tienden a distorsionar los mercados mundiales, tornándolos en mercados imperfectos. Con comercio libre, la República Argentina, por ejemplo, estaría exportando 40.000 millones de dólares anuales². Hoy, sin embargo, existen barreras no arancelarias como el antidumping, los

¹ Dallanegra Pedraza, Luis, “Tendencias actuales en las relaciones internacionales”, en *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, Volumen VIII, N° 4, Buenos Aires, 1999, pág. 482.

² Llach, Juan, diario *El Cronista*, Buenos Aires, 27-07-01

derechos compensatorios, las cuotas, las licencias no automáticas, los controles estacionarios que afectan al 80% de sus exportaciones. En algunos casos esos altos e injustificados aranceles, que traban las exportaciones de las economías emergentes y dificultan el libre comercio, llegan al 60% para la miel en los EE.UU. La Argentina tiene mayores ventajas comparativas y competitivas en agroindustria que otros países, pero este sector está semi-excluido de la globalización porque Unión Europea gasta 40.000 millones anuales en subsidios agropecuarios y, en total, los países industrializados gastan 360.000 millones³. Mientras tanto el país está sumido en una fenomenal crisis económica, a la que ahora se están sumando otras economías de la región. Exigir la apertura de los mercados del G-8 es necesario, tal como lo afirmara James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, para convertir a la globalización en una oportunidad para los países en desarrollo.

Los derechos humanos y el medio ambiente son otros valores indiscutidos, pero están bajo amenaza porque la globalización económica no está siendo acompañada por una globalización del orden jurídico global. El veto de los EE.UU. a la Corte de Justicia Criminal (amenazó con no pagar a la ONU su deuda de 532 millones), su negativa a firmar el protocolo de Kioto sobre reducción de emisión de gases o su ruptura del acuerdo ABM para poder desplegar el nuevo sistema de seguridad nacional, constituyen serios obstáculos de orden político, que nos llevan a la construcción de un orden global asimétrico, mientras que se ha aplazado el diseño e instrumentación de un orden jurídico global que asegure la equidad. Esto remite a la humanidad a la jungla hobbesiana en la que prevalece la ley del mas fuerte: la globalización sin apertura y sin un orden jurídico global es imperialismo y anarquía.

A pesar de todos estos conflictos internos que presenta y de las amenazas a las que está expuesto, se han adscrito al modelo y a la alianza estratégica todos los países desarrollados y también las economías emergentes, pero hay excepciones. Estas son Corea del Norte, Irán e Irak, entre otros, a los que se suman China, India y Pakistán, países en algunos casos impredecibles y en otros superpoblados que podrían en algún momento proyectar sus propios problemas al exterior. Es por eso que hoy la preocupación estratégica de Occidente se sitúa en Asia Central y la Cuenca del Pacífico. El caso de China, por ejemplo, que pretende integrarse a las principales corrientes del comercio mundial pero con una clara vocación hegemónica, presenta algunas particularidades, a saber:

- Navega actualmente con una fuerza de tareas en las costas americanas del Pacífico.
- Está presente en el Caribe, controlando cuatro puertos en las bocas del Canal de Panamá.
- Está construyendo un puerto en las Bahamas.
- Coopera con Castro en Cuba y con sectores políticos marxistas en México, Colombia y Venezuela.

India y Pakistán, por su parte, se encuentran casi crónicamente al borde de un conflicto nuclear. El factor religioso podría involucrar a Irán y otros países de la región en la cuestión nuclear.

Los EE.UU. han resuelto preparar respuestas a las nuevas amenazas. Lo hará a través del sistema desarrollado durante el gobierno demócrata del presidente Clinton que consiste en una política exterior agresiva respaldada por un escudo protector antimisiles para contener un posible

³ Alietto Guadagni, diario *La Nación*, Buenos Aires, 27-07-01

ataque nuclear por parte de los estado díscolos. Gran Bretaña, aún con una administración laborista, a estaría dispuesta a permitir que una parte esencial de ese sistema se asiente en su territorio⁴. El director de la CIA George Tenet, advirtió hace algún tiempo que la amenaza misilística, que antes se circunscribía a China y Rusia ahora se ha expandido a Irán, Corea del Norte y posiblemente Irak⁵.

El actual gobierno republicano del presidente Bush encara estas preocupaciones estratégicas con una impronta diferente a la de la administración anterior. Al respecto es necesario recordar, como antecedente, que a partir de 1981, los republicanos desplegaron los misiles de corto y medio alcance en la Unión Europea, implementaron la Iniciativa de Defensa Estratégica, decidieron intervenir en Grenada, apoyaron a Solidaridad en Polonia, como así también a los opositores de los gobiernos marxistas de Nicaragua, Angola, Etiopía y Afganistán y, por último, equiparon militarmente a Israel frente a Siria, que estaba apoyada por los la entonces Unión Soviética en el Líbano. Se mantendría, en este contexto, la actual expansión de las actividades y responsabilidades de la OTAN.

Recientemente, los ataques terroristas del 11 de septiembre reforzaron la postura del presidente Bush y también se constituyeron en un objetivo fundamental de la reflexión estratégica que forzó a los EE.UU. a revisar las normas relacionadas con la Defensa y la Seguridad Interior. En estos momentos se le ha solicitado al Congreso Nacional la aprobación de un presupuesto de U\$S 355.400 millones para el Pentágono, lo que representa el 40% de los gastos de defensa del mundo.

En el contexto de estas características sobresalientes que se han mencionado, es preciso destacar, entre los principales riesgos y amenazas de la actualidad, las siguientes:

- Los proteccionismos y subsidios que distorsionan los mercados y desestabilizan las democracias emergentes.
- Fundamentalismo étnico y religioso.
- Lucha por las identidades culturales.
- Terrorismo internacional.
- Disposición de armas QBN en países no Democráticos e inestables.
- Organizaciones criminales transnacionales.
- Narcotráfico.
- Contrabando.
- Tráfico ilegal de armas.
- Deterioro del medio ambiente.
- Depredación de los recursos renovables y no renovables.
- Extrema pobreza acompañada de catástrofes humanitarias.
- Superpoblación, falta de recursos y migraciones masivas.

Las decisiones diseñadas para la prevención y resolución de los conflictos están respaldadas, en muchos casos, por mandatos específicos de las Naciones Unidas u otras organizaciones que tienen por objetivo afianzar el entorno de seguridad y la defensa de los valores actualmente prevalecientes en el mundo.

⁴ Ver diario *La Prensa*, 31 de marzo, 2000.

⁵ Diario *Ambito Financiero*, Buenos Aires, 2 de febrero, 2000, pág. 15.

2. Marco regional

En los últimos años el nivel de conflictos tradicionales en el marco regional ha disminuido sensiblemente. Son muy pocas las disputas por territorios o recursos que están pendientes de resolución. Entre ellas se encuentran el conflicto entre Colombia y Venezuela en el Golfo de Venezuela y el Lago de Maracaibo, entre Venezuela y Guyana por el territorio de Essequibo y la disputa entre Brasil y Venezuela por la explotación ilegal de metales preciosos y minerales estratégicos con ataques colaterales a minorías indígenas. En términos generales, está avanzando el proceso de integración económica y ha cambiado, por lo tanto, el escenario de la seguridad.

Se afirma, sin embargo, la convicción de que, además de los conflictos tradicionales que implican la posibilidad de un ataque a un Estado por parte de otro Estado, existen nuevas amenazas que afectan a la seguridad estratégica de la región. Estas amenazas o conflictos son cada vez más atípicos e impredecibles.

Una de las principales discusiones con relación a estas nuevas amenazas, que provienen de actores no-estatales, radica en tipificarlas como amenazas a la seguridad pública, en cuyo caso serían un problema policial, o como amenazas a la seguridad estratégica, en cuyo caso deberían formar parte de las hipótesis de conflicto de las Fuerzas Armadas.

La opinión está dividida, incluso en los EEUU, pero lo cierto es que el narcotráfico produce un fuerte impacto sobre la seguridad estratégica de los Estados por varias razones:

- Desde el punto de vista militar, actúa como catalizador de conflictos entre Estados (pensar en el grave incidente entre Colombia y Venezuela) y puede incluso provocar la intervención de poderes extrarregionales, tal como ocurre con EE.UU. en Colombia y Bolivia.
- Desde el punto de vista político, atenta contra el monopolio de la fuerza que detenta el Estado, toda vez que posibilita zonas liberadas en el territorio del propio país (Colombia) o en territorio de países vecinos, vinculándose además con la insurgencia política.
- Desde el punto de vista económico, ha generado cocaína-dependencia en países como Bolivia, donde en 1994 la industria representaba el 4% del PBI y el 23% de las exportaciones. Uno de los candidatos a presidente en las elecciones de este año representa al sector productor.
- Desde el punto de vista social, amenaza el capital social de los países toda vez que sus recursos humanos se degradan por consumo, aumentando las tasas de criminalidad y la violencia urbana en los cinturones marginales de las megaciudades afectadas por un desempleo estructural, sin solución a la vista mientras se mantengan las actuales circunstancias económicas.
- Desde el punto de vista ecológico, degrada el medio ambiente por la utilización de herbicidas químicos para combatir los cultivos y porque la producción de

pasta de coca y base de cocaína implica el deshecho de toneladas de productos químicos utilizados que luego son arrojados a los ríos afluentes del Amazonas.

Puede decirse que, en general, el narcotráfico está gestando un plexo de conflictos en la Amazonia que tienen por epicentro la frontera norte y noroeste de Brasil. La situación interna en Colombia, a la que se ha hecho referencia, pero también la de Venezuela, Ecuador y en menor medida Perú y Bolivia representan una amenaza casi inmediata a la seguridad estratégica de aquel país.

El narcotráfico es parte de las llamadas “nuevas amenazas”, no tradicionales, a la seguridad del Estado. Algunas de ellas son comunes al resto del mundo y otras constituyen particularidades de la región. A continuación se enumeran algunas de ellas:

- Los proteccionismos y subsidios que afectan la gobernabilidad.
- El terrorismo internacional.
- Las organizaciones criminales transnacionales.
- El narcotráfico.
- El contrabando.
- El tráfico ilegal de armas.
- El deterioro del medio ambiente.
- La depredación de los recursos renovables y no renovables.
- Las situaciones de inseguridad extrema particularmente en las grandes concentraciones urbanas donde coexisten situaciones de extrema pobreza con alto consumo de drogas.
- La superpoblación, la falta de recursos y las migraciones masivas.

A este panorama de conflictos se contraponen un escenario más alentador, constituido por la región que va desde San Pablo a Santiago de Chile, pasando por Buenos Aires, en el que se está generando el espacio con mayor desarrollo económico potencial de los países emergentes, a pesar de las muchas disputas comerciales entre los países que integran el Mercosur. Este espacio, sin embargo, está siendo amenazado en estos momentos por una gran crisis económica que parece expandirse por la región y va a afectar los mecanismos de cooperación en marcha. Es bueno tener en cuenta que siete de los países que lideran el *ranking* de “riesgo país” son de América Latina. En suma, puede decirse que existen intereses comunes y también amenazas comunes.

Estos dos factores hablan por sí de la posibilidad de una mayor complementación a nivel político-institucional, que debería incluir los diversos sistemas defensivos nacionales, con el objetivo de preservar el espacio territorial y la soberanía de la región y los pueblos que la habitan. Esta fue la conclusión a la que llegaron los cancilleres de Argentina y Brasil, Luiz Felipe Lamperia y Adalberto Rodríguez Giavarini, luego de entrevistarse con la finalidad de “abrir un paraguas político que nos permita soportar las crisis provocadas por nuestras diferencias comerciales”⁶.

El modelo cooperativo, que supone la integración de capacidades militares complementarias, debe ser el resultado de acuerdos políticos superiores. En este sentido, el desarrollo de un sistema

⁶ Rodríguez Giavarini, Adalberto, diario *La Prensa*, Buenos Aires, 18 de enero del 2000.

de defensa en el marco del Mercosur, tal como lo prevé la Ley 24.947 en su art. 7º, constituiría un hecho político en sí mismo capaz de abrir insospechadas posibilidades en la región. Por eso es que es conveniente y oportuno evaluar la introducción una acción de estas características que podría dar bases sólidas al desarrollo económico asegurando la paz continental, la confianza recíproca y la acción colectiva frente a los problemas comunes.

Como se verá mas adelante, un Acuerdo de Seguridad Colectiva y Defensa Común Regional, diseñado sobre la base de objetivos, amenazas y necesidades comunes, podría ser el componente político-institucional que hoy le falta al Mercosur.

3. Marco nacional

Conforme a la legislación actual, el sistema de defensa y el eventual empleo de las Fuerzas Armadas, deben responder a las amenazas o agresiones provenientes de otros estados, pero en los hechos las principales actividades militares en la Argentina en los últimos años han estado vinculadas a las misiones de imposición y mantenimiento de la paz en diversos lugares del mundo.

Durante el año 1999 se incrementó la participación de nuestras Fuerzas Armadas en Misiones de Paz, concretando el compromiso asumido por la República Argentina en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Al respecto, se gestionó y verificó el relevo de aproximadamente 1150 hombres pertenecientes a las tres Fuerzas Armadas, para cumplir misiones diversas en el marco de las Naciones Unidas (Chipre, Kuwait, Dinamarca y OTAN), llegando a ocupar el 6º lugar entre los países contribuyentes de tropas a Misiones de Paz de ONU. Asimismo se llevaron a cabo relevos de misiones no dependientes de ONU, como MOMEPE (conflicto Ecuador-Perú) y Cascos Blancos (Centroamérica).

En el mismo sentido, se incrementó el despliegue de hombres pertenecientes a la Gendarmería Nacional, que cumplen misiones de Policía. Actualmente integran la Unidad Multinacional Especializada (MSU), en Bosnia y Herzegovina y cumplen otras tareas en Haití Guatemala y Timor Oriental, con un total aproximado anual de 600 hombres.

En el mes de octubre de 1999, se desplegó una Fuerza Conjunta en la región de Kosovo, conformada por un Hospital Reubicable Conjunto y una Sección de Ingenieros Reforzada Conjunta. Se desplegó un contingente de Supervisores en Desminado Humanitario en Nicaragua, a través de la Comisión de Asistencia Internacional Humanitaria (Organización Cascos Blancos), en el marco del programa Misión de Asistencia para la Remoción de Minas en Centro América (MARMINCA), llevada a cabo en forma conjunta por la OEA, la Junta Interamericana de Defensa y diversos países americanos. La Argentina, junto con Australia, son los únicos integrantes no europeos de la Brigada de Acción Inmediata (SHIRBRIG), prevista bajo el mandato de la ONU. Actualmente se halla en proceso de preparación y ejercitación, con miras de hacerla efectiva a mediados del año próximo.

La Argentina, por otra parte, está realizando un ingente esfuerzo para superar el antiguo orden, que comenzó en la etapa posterior a la última dictadura militar y tenía la finalidad negativa de decirle a las Fuerzas Armadas lo que no hay que hacer, y establecer en su lugar una sólida política de defensa que claramente indique lo que sí hay que hacer. Esta tarea debe estar enmarcada por las necesidades que se derivan de la apreciación estratégica y por la adscripción

de la República Argentina a ciertos valores, que se han transformado en objetivos estratégicos, que son:

- La plena identificación por parte de la República Argentina con la democracia pluralista, la economía abierta y la vigencia de los Derechos Humanos.
- La vocación pacifista de nuestro país que se expresa a través de la decisión de realizar aportes significativos a la Seguridad Cooperativa Regional y Hemisférica.
- La importancia de las relaciones de confianza mutua, basadas en una Política de Defensa transparente que opere como instrumento de la política exterior del país.
- La integración con los países limítrofes y finalización de diferendos de frontera.
- El fortalecimiento del espacio Estratégico “Mercosur”⁷.

La Argentina desea mantener este compromiso con la comunidad internacional y los aportes que viene realizando a través de las Naciones Unidas, y también necesita neutralizar las nuevas amenazas regionales que seguramente también requerirán la participación del instrumento militar en su resolución, aunque en muchos casos sea mediante meras tareas de apoyo. El esfuerzo que realiza, sin embargo, se ve afectado negativamente por las condiciones de ingobernabilidad de la democracia que en gran medida se producen como resultado de las decisiones políticas que impiden la apertura de los mercados para sus productos. Esto afecta no solo a la Argentina, sino a la región.

4. La necesidad de producir reformas

Si bien la mayor parte de las naciones adhiere a los valores que se han mencionado, también es cierto que el mundo ha cambiado y presenta una circunstancia estratégica diferente a la que prevaleció hasta hace algunos años.

Frente a esta nueva realidad es válido formular las siguientes preguntas. ¿Coincide el posible empleo de las Fuerzas Armadas con sus capacidades? ¿Es conveniente agregar nuevas áreas y responsabilidades al concepto de seguridad estratégica? ¿Cómo se resuelve la contradicción entre las nuevas necesidades de la defensa y las cada vez más exiguas posibilidades de la economía?

Frente a los grandes cambios que han modificado el entorno de la seguridad, la opción es clara: adaptamos las Fuerzas Armadas para hacerlas funcionales a los nuevos requerimientos o cambiamos su naturaleza y las transformamos en algo diferente a lo que son. La respuesta es clara: habiendo disminuido el nivel de conflictos en la región, y existiendo nuevas demandas, es imprescindible reformular las estructuras del Sistema de Defensa Nacional sin esperar nuevos recursos para adecuarlo a las nuevas necesidades y capacitarlas para actuar cada vez con mayor eficacia en las nuevas tareas.

A nivel regional, los grandes intereses y amenazas comunes hacen necesario *crear nuevas condiciones* para el cambio estructural de los sistemas de defensa mediante avances en la dirección de un *acuerdo de cooperación en materia de seguridad colectiva y defensa común* que conduzca a la integración de las capacidades militares y posibilite no solo redefinir y reducir las necesidades individuales de la defensa, conforme a las nuevas circunstancias, sino también

⁷ Ricardo López Murphy, exposición realizada el 12 de marzo, 2000, en Miami.

modificar positivamente la realidad acelerando el proceso de integración mediante un hecho político de alta significación, como lo fue en su momento el acuerdo comercial Alfonsín-Sarney.

A nivel nacional, hasta el momento, no hubo un verdadero cambio estructural del sistema de defensa lo suficientemente profundo para adaptarlo a las nuevas necesidades. Lo que hubo fue un achicamiento orgánico-presupuestario que se insertó en el marco de la Reforma del Estado que, inscrita en el marco conceptual del llamado Consenso de Washington, apuntaba esencialmente a lograr el equilibrio fiscal pero no a una reforma que partiera de una visión integral de la defensa y de los problemas estratégicos. Ahora es necesario avanzar en una dirección diferente. La Argentina debería impulsar un amplio *Programa de Reformas* que permita aumentar la capacidad operacional del instrumento militar, optimizando los recursos existentes, porque hacer lo que hay que hacer se torna una orden de cumplimiento imposible si el instrumento militar no está en condiciones ni aptitud para su empleo.

II. HACIA UN ACUERDO DE SEGURIDAD COLECTIVA Y DEFENSA COMÚN REGIONAL⁸

Un acuerdo de cooperación en materia de seguridad colectiva y defensa común que conduzca a la integración de las capacidades militares posibilitaría redefinir y reducir las necesidades individuales de la defensa de los países que integran el Mercosur.

La integración regional se ha convertido en una política de Estado para los principales países del Mercosur. La profundización de las relaciones económicas y comerciales y la interdependencia que por esta vía se ha generado, constituyen una sólida base para aumentar el clima de confianza mutua entre los Estados. La integración regional ha reemplazado a la idea de la competencia entre las naciones y está poniendo fin a las hipótesis de conflicto más tradicionales.

Este clima de confianza mutua es, a su vez, un requisito indispensable para enfocar y dar comienzo a un proceso de integración en el campo de la defensa y la seguridad que refuerce, en el plano institucional, los importantes logros del Mercosur que hasta hoy prácticamente se circunscriben a lo económico.

1. Antecedentes de la integración

El Acuerdo Nuclear entre Argentina y Brasil generó un clima de confianza mutua que culminó con los acuerdos de navegación norte-sur en la Cuenca del Plata y los protocolos firmados por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney en el año 1995.

Los antecedentes y avances en el sentido de una integración más integral son importantes. Es mucho lo que se ha escrito sobre la posibilidad de que las Fuerzas Armadas colaboren con sus gobiernos “al fortalecimiento y ampliación del actual proceso de integración latinoamericano, tratando de trasladarlo del ámbito económico al político”⁹.

La Constitución Federal de 1988 de Brasil establece en el artículo 4° de los Principios Fundamentales la importancia de las Fuerzas Armadas en el proceso de integración regional.

Lo que surge claramente del análisis de la génesis de este importante proceso de integración es que la profundización del cambio en las relaciones entre sus principales socios, debería consolidarse a través de un acuerdo de seguridad colectiva y defensa común regional. Una de las finalidades del presente trabajo es, precisamente, aportar un conjunto de ideas y propuestas concretas que sean útiles para dar un contenido político-institucional más vasto al proceso de cooperación e integración regional que se viene consolidando en el espacio económico denominado Mercosur.

Existen numerosos antecedentes en los foros internacionales que avalan la posibilidad sugerida. América Latina es la única región del mundo que ha sido declarada zona desnuclearizada por el Tratado de Tlatelolco. El Grupo de Río declaró su oposición a la carrera armamentista en la región. El Mercosur ha declarado Zona de Paz a los países que lo integran. En materia de

⁸ Los argumentos básicos en apoyo de la integración de las capacidades militares en el Mercosur, al que se alude en esta parte, formaron parte de un proyecto que presenté, con la colaboración del General (R) Heriberto Auel, en el Congreso de la Nación de la República Argentina en el año 1997.

⁹ Aluquerque Santos, 1991:137.

tratados preexistentes, es imprescindible mencionar como antecedentes el Sistema Interamericano de Defensa compuesto por el TIAR, la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa.

Hace ya mucho tiempo que se ha planteado la necesidad de revisar estos instrumentos de cooperación y darles contenidos más prácticos y operativos, de acuerdo con los acontecimientos y cambios que se han sucedido en el orden internacional. Esto permitirá adaptar a las Fuerzas Armadas y a los sistemas de defensa para desarrollar con eficacia un nuevo papel en un nuevo escenario.

Se trata de avanzar en la dirección del fortalecimiento institucional de lo que por el momento viene siendo un mero proceso de integración económica, otorgándole a este proceso un marco más amplio a partir del cual se podrán defender y consolidar colectivamente los intereses regionales comunes. La incorporación del área de la Defensa y la Seguridad al Tratado de Asunción y al Protocolo de Ouro Preto constituye, por cierto, un paso fundamental hacia la plena integración de la región, con todas las ventajas políticas, institucionales y hasta culturales que esto implica.

El Mercosur debe definir los cursos de acción con la finalidad de ocupar un importante espacio e insertarse así con decisión en este mundo “unimultipolar”, en plena conformación, para transformarlo en un mundo “multipolar”. Para ello debe vertebrar políticamente sus intereses y respaldarlos con una política de defensa eficaz.

2. Importancia estratégica de la integración regional en el campo de la defensa y la seguridad.

Las profundas transformaciones que vienen afectando al mundo en los últimos años nos obligan a caer en un lugar casi común a la hora de las definiciones. El viejo orden bipolar “heterogéneo”, como lo llamaba Raymond Aron, es ya cosa del pasado y hoy se observa la temporaria consolidación de un orden unipolar que en realidad es, como se ha mencionado anteriormente, “unimultipolar”. Este orden, sin embargo, está siendo rápidamente cuestionado por quienes pretenden un mundo “multipolar”, en lo posible organizado sobre la base del derecho y las instituciones, tal como lo establece, aunque a menudo sin que se logre el objetivo, la Carta de las Naciones Unidas¹⁰.

Los Estados Unidos han salido resueltamente a ocupar un espacio, que se encuentra semi-vacío desde la caída del muro de Berlín, mediante acciones que lo han transformado en un cuestionado poder de policía que decide intervenir, a menudo sin un parámetro moral o político compartido por la comunidad de naciones, pero con la clara voluntad de defender los derechos humanos y también, desde luego, otros intereses nacionales, en situaciones extremas que requieren decisiones rápidas que no siempre las Naciones Unidas están en condiciones de promover ni avalar.

Frente a la pretensión hegemónica de los Estados Unidos, la Unión Europea también busca constituirse en un actor con representatividad, poder y expectativas propias en la escena mundial. Esta competencia con los norteamericanos tiene algunas connotaciones estrictamente políticas y

¹⁰ Botana, Natalio, “Unión Europea y el Mercosur”, diario *La Nación*, Buenos Aires, 27-6-99.

otras de corte netamente económico. Las primeras pueden observarse en la guerra de los Balcanes. Las segundas, en su competencia por controlar espacios económicos en el mundo. En ambos casos el proceso parece ser liderado por Alemania, mas que por el histórico eje franco-alemán, hoy más débil que en los años del Canciller Kohl.

La rivalidad entre los centros de poder le abre al Mercosur una importante oportunidad de ocupar espacios políticos en este nuevo orden en construcción. Tanto Unión Europea, a través de del Grupo de Río, como los Estados Unidos mediante el ALCA, han pretendido avanzar sobre el América Latina con ambiciosos proyectos de cooperación. En ambos casos las diferencias más profundas están en la concepción más amplia que tiene América Latina del libre comercio y su abierta oposición a los proteccionismos y subsidios oficiales a la producción.

En este contexto de conflicto, la Unión Europea no hace concesiones y los Estados Unidos recién termina este mes de definir su propuesta, pero no se avanza sobre aspectos funcionales como son los flujos comerciales y los accesos a los mercados¹¹ a pesar de que tanto Unión Europea como los Estados Unidos parecen necesitar a América Latina para conformar el área económica más potente de Occidente. La alianza estratégica entre la Unión Europea y los Estados Unidos ofrece pocas fisuras y esta competencia es una de ellas¹². La reciente sanción de la ley del “*fast track*” en EE.UU. y las nuevas políticas que emanarán de ella representan una posibilidad para el Mercosur de explotar esas diferencias actuando en bloque.

En este escenario, el Mercosur debe consolidarse institucionalmente en el plano político para poder negociar con coherencia y unidad frente a los restantes bloques de poder, aprovechando las fisuras y diferencias entre ellos y la necesidad que ambos tienen de expandir sus fronteras económicas integrando a América Latina. Esto debe hacerse sobre la base del consenso para la elaboración de políticas de Estado comunes y con el objetivo de cooperar con los EE.UU. y Unión Europea en el fortalecimiento de la seguridad hemisférica.

Los países que hoy integran el Mercosur necesitan insertarse en las nuevas relaciones de poder globales a través de las discusiones y debates que mantienen con la Unión Europea y con los Estados Unidos. Estas discusiones deberían tener por objetivo precisamente la construcción de relaciones triangulares que representen beneficios razonables para las partes en un marco de equidad y transparencia que permita dejar atrás las injusticias y desventajas que generan los intereses corporativos cuando estos, ya sea en la forma de subsidios desleales o proteccionismos anacrónicos, se trasladan desde las economías locales a las relaciones internacionales.

El nuevo orden internacional que se está forjando busca su equilibrio y éste solo podrá ser logrado por medio de un poder político multipolar empleado a favor del ideal de forjar un mundo mejor en el que la igualdad y la cooperación se destaquen por encima de cualquier otro valor.

El Mercosur no debería dejar pasar esta oportunidad histórica. La construcción de un consenso regional para la adopción de una política de defensa común que contribuya no solo a su

¹¹ “Las relaciones entre Unión Europea y América Latina: Hacia una agenda birregional para el Siglo XXI”, Informe Especial de IRELA, Madrid, 7 de junio de 1999, pág. 4.

¹² A pocas semanas del inicio de la Cumbre de Río que se realizó en Agosto de 1999, un enviado especial de los Estados Unidos a cargo de las relaciones comerciales, visitó Argentina, Brasil y Uruguay para convencer a estos países que el Mercosur no debía permitir la exclusión de la cuestión de los subsidios agrícolas de los europeos (Informe Especial de IRELA, “Las relaciones entre Unión Europea y América Latina: Hacia una agenda birregional para el Siglo XXI”, Madrid, 7 de junio de 1999, pág. 5)

seguridad colectiva sino también a su fortaleza institucional, constituye también un paso fundamental para posibilitar un ámbito también propicio para el desarrollo económico.

3. La importancia de las regulaciones internacionales en el marco de la globalización

Se observa una aceleración de la profundización de la internacionalización de las relaciones de producción a escala mundial y el sistema capitalista se expande constantemente, sin que este crecimiento autogenerado esté acompañado por sistemas legales o políticos que permitan el control por parte de la sociedad de lo que, de otra manera, podría generarle al mundo conflictos, desorden y caos. La globalización ha colocado al mundo frente a una disyuntiva de hierro: anarquía o regulaciones supranacionales.

La falta de estos sistemas legales y políticos es lo que ha puesto en tela de juicio a conceptos tales como soberanía nacional o Estado soberano, con lo cual aumenta la inseguridad y la desprotección de los ciudadanos, en un marco de cambios cuya dinámica supera la capacidad creativa del hombre en el plano institucional. El escenario internacional corre el riesgo de transformarse en un mundo hobbesiano anterior al Estado, en el cual el conflicto y la guerra constituyen el estado natural.

Existen hoy fuerzas y factores que desequilibran a los Estados y los debilitan sin que estos cuenten con los elementos necesarios para contrarrestarlos. El ímpetu con que muchos de estos factores han irrumpido en el mundo globalizado tiene su origen en su carácter y naturaleza supranacional. Es por ello que en muchos casos, la solución debe ser cooperativa y basada en la idea de la integración, no solamente para aumentar cuantitativamente los recursos sino también para permitir una visión cualitativamente diferente de los problemas.

Si esto no ocurre, existe el riesgo de que la voluntad pretendidamente soberana de los Estados se vea vulnerada y quebrada por factores de desequilibrio cuyas raíces y orígenes deben ser buscadas en su carácter transnacional. Así como los problemas son de carácter supranacional, también las soluciones deben tener esta condición, so pena de ser insuficientes e inaplicables.

Se ha registrado en los últimos años, sin embargo, un fuerte proceso de consolidación democrática, pacificación y desmilitarización en América Latina. En este propicio contexto la construcción de un nuevo marco para la seguridad colectiva se presenta como la condición necesaria para el progreso económico de América Latina¹³.

Es probable que nunca antes estuvieran dadas las favorables condiciones actuales para avanzar hacia la integración regional en el campo de la defensa y la seguridad.

Por otro lado, los viejos esquemas de defensa y seguridad responden, en muchos casos, a una realidad superada. Los Estados nacionales, sin embargo, continúan asignando recursos para enfrentar problemas que ya no son tales o que se han visto profundamente modificados en su esencia.

Esta ineficaz asignación, como así también el mantenimiento de onerosas estructuras que ya no tienen razón de ser mientras los países se encuentran indefensos frente a nuevas amenazas e

¹³ Ver Raimundi, Carlos, Acuña, Edgardo y Geneyro, Rodolfo, *La nueva dimensión política de la integración*, Cámara de Diputados de la Nación, 1991.

inoperantes frente a los nuevos desafíos, es lo que habla de la necesidad de ocupar los nuevos espacios con nuevas soluciones.

No hay dudas acerca de la conveniencia de avanzar en el sentido de la construcción de un nuevo marco institucional que contenga los avances que se observan en la práctica. La pregunta es si es éste el momento adecuado para iniciar un proceso de estas características. La respuesta tentativa es que nunca las circunstancias fueron más favorables que ahora. En ese sentido, el presente trabajo incluye una propuesta concreta, materializada en un proyecto de Tratado de Seguridad Colectiva y Defensa Común Regional que se acompaña en el Anexo I, a los efectos de estimular la discusión de esta iniciativa.

4. Síntesis de la propuesta

La propuesta, que supone materializar un Acuerdo de Seguridad Colectiva y Defensa Común del Mercosur, presenta una cantidad de elementos novedosos que apuntan a consolidar la Seguridad Colectiva como bien a proteger y hacer de la Defensa Común una función esencial para posibilitar la protección de las instituciones de los Estados Partes. El ámbito de seguridad que se intenta afianzar por este medio facilitará la cooperación para asegurar el progreso común y el bienestar general en un marco de respeto por el sistema democrático y las libertades individuales. También implica un fuerte compromiso de las Naciones firmantes con el empleo de medios pacíficos para la resolver sus conflictos y la cooperación económica para promover desarrollo sustentable, como vías que posibiliten una mejor calidad de vida de sus pueblos. Se trata de una propuesta por cierto audaz, pero que contiene un elemento esencial para impulsar los procesos de integración: una visión de futuro.

a) Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común.

La propuesta incluye que los Estados Partes adopten una Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común Regional con relación a la posibilidad de un ataque armado que eventualmente puedan enfrentar sus respectivos poderes constitucionales, en consonancia con lo establecido por el Artículo 52 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas con referencia a acuerdos regionales que contribuyan al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

b) Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común.

La propuesta sugiere la creación de un Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común que debería estar integrado por los Presidentes de la Nación, los Ministros de Defensa, los Ministros de Relaciones Exteriores, los Congresos Nacionales a través de los Presidentes de las Comisiones de Defensa Nacional de las respectivas Cámaras, los Estados Mayores Conjuntos o sus equivalentes y los elementos de las Fuerzas Armadas u otras instituciones y organismos de los Estados Partes que, en los términos establecidos por el Protocolo propuesto, se establecen en el Planeamiento Militar Combinado y con la finalidad de proveer a la Defensa Común y a la Seguridad Colectiva de la región.

c) Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común

Se propone crear la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común, que debería tener como objetivo la conducción del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común a través del Presidente de la Nación del Estado Parte que ejerza la Presidencia del Mercosur y de la Reunión de Ministros de Defensa. El Sistema decidiría el uso de la fuerza sólo para llevar adelante:

- Operaciones defensivas frente a un ataque armado a alguno de los Estados Partes.
- Operaciones en defensa de la paz y la seguridad internacionales por mandato y a requerimiento de la Organización de las Naciones Unidas.
- Operaciones en defensa de la comunidad internacional o de países amigos o aliados.

d) Comité Militar y Estado Mayor Combinado Regional

Se establecen también una serie de disposiciones que tienen por objetivo lograr que los Ministerios de Defensa, Estados Mayores Conjuntos y las Fuerzas Armadas de los Estados Partes desempeñen funciones vitales para Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común. Por otra parte, se crea el Comité Militar, órgano informal no permanente que estará compuesto por los Jefes de Estados Mayores Conjuntos de cada Estado Parte o sus equivalentes y que tendrá como misión asistir y asesorar a la Reunión de Ministros de Defensa y a la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común. El Comité Militar deberá contar con una Secretaría Permanente, que será su órgano de trabajo. También se crea el Estado Mayor Combinado Regional, cuya sede se propone que sea la ciudad de Montevideo, que tendrá como misión instrumentar y asegurar el cumplimiento de las Directivas Estratégicas de la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común y las orientaciones del Comité Militar a través de la Directiva para el Planeamiento Estratégico Militar Combinado Conjunto del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común.

e) Pacto Fiscal para la Compatibilización de los Gastos de Defensa

El acuerdo regional debería establecer una serie de regulaciones a los Gastos de Defensa que deberían culminar con un Pacto Fiscal entre los Estados Partes para asegurar el equilibrio estratégico regional a un menor costo pero con mayores niveles de eficacia. Esto está concebido sobre la premisa cierta de que para hacer frente a los nuevos desafíos, los Estados nacionales tienen cada vez menos recursos. Los presupuestos son exiguos y cada vez es menor la posibilidad de asignar mayores partidas a la Defensa Nacional. Por esta razón es necesario replantear el problema de la Defensa, apuntar a una mayor eficacia en la asignación de los recursos y reducir en lo posible el gasto para poder incrementarlo, quizás en aquellas áreas vinculadas a la seguridad interna o la educación.

Por último, el proyecto incluye disposiciones relativas a la modernización y reestructuración de las Fuerzas Armadas, la optimización de la utilización de los recursos, el papel de la industria para la Defensa y la Educación en función del Planeamiento Estratégico Militar Combinado Conjunto, como así también normas vinculadas al incremento de la confianza mutua y a la reducción de armamentos.

5. Finalidad del acuerdo

Teniendo en cuenta que dos de los mas preciados bienes públicos de la región son la seguridad colectiva y la defensa común, el acuerdo se podría transformar en un instrumento de confianza entre las partes y hacia el exterior que permitiría tanto la deflación de los conflictos históricos remanentes como la neutralización de las nuevas amenazas intra y extra regionales, por medio de una capacidad de respuesta a la nueva circunstancia estratégica basada en la solidez que aporta la unidad y la optimización de los recursos escasos resultante.

La viabilidad del Mercosur es directamente proporcional a la capacidad de los países que lo integran para construir una base de poder regional que vertebre políticamente los intereses comunes y les otorgue la suficiente sustentación político-militar para resolver los problemas de carácter estratégico que se les presentan y contribuir a neutralizar, en cooperación con los EE.UU. y la Unión Europea, las amenazas a la seguridad hemisférica.

III: EL PROGRAMA DE REFORMAS DE 1999: HACIA UNA MAYOR EFICACIA DEL SISTEMA DE DEFENSA MEDIANTE UNA MEJOR CALIDAD DEL GASTO¹⁴

1. La Defensa y la Reforma del Estado

Por un lado, la nueva circunstancia estratégica ha cambiado y como resultado de ello han cambiado las necesidades de la defensa. Por otro lado, la situación económica de la República Argentina exige ingentes esfuerzos tendientes a lograr el equilibrio fiscal en forma casi permanente. El Ministerio de Defensa posee el presupuesto de gasto más grande del Estado, sin considerar los aportes al organismo estatal que administra los sistemas de jubilaciones y pensiones. Además, de los 260.000 agentes públicos, 105.000 pertenecen al Ministerio de Defensa. Esto genera expectativas en las demás áreas del Estado y en la sociedad, que ven allí una posibilidad de ajuste importante. Frecuentemente, estas expectativas son exageradas o no están fundadas en criterios realistas. Desde un extremo, por ejemplo, se ha argumentado que debido a la “deflación” de los conflictos en el área regional, las necesidades de la defensa han desaparecido.

Esta tesis, que sugiere que las hipótesis de conflicto han decrecido o “deflacionado” y que, por lo tanto, la defensa no es necesaria, es fácilmente refutable: casi todos los países, y particularmente los más desarrollados, mantienen sus Fuerzas Armadas porque éstas son la última ratio de la fuerza del Estado en un mundo cambiante plagado de amenazas.

La tesis más difícil de rebatir es, sin embargo, la que sugiere que si nuestras Fuerzas Armadas no tienen capacidad de neutralizar las amenazas, no tiene sentido invertir \$ 3.700 millones del presupuesto nacional en ellas. Esta es, sin duda, una acusación más difícil de refutar porque la verdad es que en Argentina las Fuerzas Armadas tienen hoy serias dificultades operativas. Por esta razón, sumada a las que están vinculadas a la nueva circunstancia estratégica y que hacen a la propia seguridad del país, es imperativo aumentar la capacidad operacional de las Fuerzas Armadas. Esto, sin embargo, debido a las fuertes limitaciones económicas, sólo se puede hacer mediante Reformas de Segunda Generación.

2. ¿Porqué Reformas de Segunda Generación?

El concepto de reformas de segunda generación apareció en el proceso de reforma estatal del Reino Unido, llevado a cabo en la década pasada, y tenía por objetivo mejorar la calidad del gasto y aumentar la eficacia del Estado ante la percepción colectiva de los contribuyentes.

La situación de la Argentina en los últimos años hizo que fuera imposible cumplir con los aumentos presupuestarios previstos en la Ley de Reestructuración y hoy tampoco se contempla la posibilidad de un aumento en el futuro inmediato debido a las crecientes dificultades económicas del país.

¹⁴ Los proyectos puntuales que se incluyen en esta parte del trabajo fueron elaborados bajo mi conducción por el equipo integrado por Ricardo Runza, Salvador Orsini, Manuel Ugarte, Gustavo Sibila, Heriberto Auel, Fabián Barros y Alejandro Dubinski, mientras fui Jefe de Asesores del Ministro Ricardo López Murphy en su breve paso por el Ministerio de Defensa, entre diciembre de 1999 y noviembre de 2000

Por el contrario, hasta el momento, los cambios introducidos en el ámbito de la defensa nacional, realizados en su mayoría durante el proceso de Reforma del Estado, han respondido a criterios fiscalistas. Se trataba de ajustar para que cierren las cuentas, sin que el país hubiera producido el debate necesario para determinar con precisión la finalidad y la especificidad de la presencia de las Fuerzas Armadas en el aparato del Estado.

Esta realidad presentó algunas notables excepciones, que fueron el producto del valioso esfuerzo de las Fuerzas Armadas para racionalizar y optimizar el gasto. Tal es el caso, por ejemplo, de los cambios cualitativos realizados en materia de educación.

Las iniciativas individuales de cada fuerza, sin embargo, no necesariamente respondían a un adecuado planeamiento estratégico, de orden superior e integrado, que conceptualice a la defensa como una organización con estructuras que necesitan un accionar conjunto y sincrónico, dado que todas ellas son partes de un mismo sistema cuyos resultados individuales solo se justifican para sus integrantes si se obtiene el resultado colectivo.

El diagnóstico realizado sobre la situación de las Fuerzas Armadas argentinas indicaba, por otra parte, que el accionar del Ministerio debía centrarse en el área administrativa y en el área operativa del instrumento militar disponible para su óptimo empleo, conforme a la percepción de las amenazas, y además lograr su homologación a los sistemas de defensa de aquellos países con misiones, responsabilidades y competencias similares a las misiones que se establecían en el Libro Blanco Argentino editado en 1998 y que efectivamente vienen realizando las Fuerzas Armadas desde hace algunos años.

Habiéndose agotado la etapa fiscalista y siendo prácticamente imposible continuar realizando ajustes en el área defensa ya que, entre otros factores, el 85% del gasto corresponde a salarios y solo el 15% a gastos de funcionamiento, el Ministerio de Defensa trabajó activamente durante un poco más de un año, desde diciembre de 1999 hasta el final de la gestión del ministro Ricardo López Murphy en marzo, 2000, en una variedad de proyectos que constituyen, en su conjunto, el Programa de Reformas de Segunda Generación. Estas se caracterizan, entre otras cosas, por tener el objetivo de avanzar en el Rediseño Organizacional de la defensa y lograr por este medio:

- Mejorar la calidad del gasto.
- Aumentar la capacidad de gestión.
- Favorecer la transparencia.
- Asegurar una mayor eficacia en los resultados.
- Aumentar la capacidad operacional del Instrumento Militar.

Las Reformas de Segunda Generación debían permitir lograr, sin recursos adicionales, modernizar el Sistema de Defensa Nacional optimizando los resultados individuales de las partes que los componen y, por este camino, aumentar el resultado colectivo, es decir, aumentar la capacidad operacional del instrumento militar.

Para implementar las Reformas de Segunda Generación se buscó complementar dos modelos que la experiencia comparada nos presenta: el modelo canadiense y el modelo de reforma británico.

El caso canadiense fue tomado como modelo base para la reformulación misiones, responsabilidades y competencias de cada una de las fuerzas y evitar la superposición de actividades, funciones y tareas, maximizando así la disponibilidad de los medios humanos y materiales. El modelo canadiense, que se destaca por la austeridad y la simplicidad organizacional, pone el acento en la división del trabajo y la especificidad de las funciones y tareas de cada fuerza y la profundidad de la reforma realizada.

En lo que se refiere a la reorganización administrativa se empleó el modelo británico, porque en este caso se avanzó en control civil de la defensa y se profundizaron aún más las reformas, principalmente en un área tan sensible como lo es la organización de la estructura logística.

El Programa de Reformas de Segunda Generación permitía una reasignación de alrededor de \$430 millones sobre un presupuesto total de alrededor de \$3.000 millones. Esto implicaba una reducción cercana a los \$56 millones en los costos de funcionamiento y \$375 millones en los costos de personal. La reducción del personal era de alrededor de 43.000 agentes civiles y militares. Parte recibirían los beneficios de un retiro anticipado para quienes tienen más de 25 años de servicio, lo que implicaba un aumento del gasto de pasividades militares de alrededor de \$330 millones.

Para profundizar de la Reforma del Estado, con programas de Segunda Generación que permitan mejorar la calidad del gasto y aumentar la eficacia del Sistema de Defensa Nacional, se establecieron dos cursos de acción complementarios.

Por un lado se consideró necesario avanzar en el cumplimiento efectivo del marco legal vigente y completar la legislación pendiente, con el objetivo de asegurar que la percepción de las amenazas y los imperativos estratégicos sean, efectivamente, los que determinen el planeamiento de medios, operacional, administrativo y presupuestario.

Por otro lado, se decidió avanzar con programas y proyectos puntuales relacionados con los medios materiales, los recursos humanos y las áreas administrativas que permitan alcanzar los objetivos buscados.

3. Proyectos de reforma del marco legal relacionados con el planeamiento operacional, de medios materiales y humanos, administrativo y presupuestario

Las condiciones necesarias para asegurar el eficaz funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional están establecidas en la legislación vigente. Es necesario hacer cumplir estas normas y completar las que faltan para asegurar la racionalidad del sistema de defensa nacional, haciendo que todo el planeamiento de medios, operacional, administrativo y presupuestario se realice bajo una conducción unificada y en función de la percepción de las amenazas.

El planeamiento tiene comienzo con la determinación de las amenazas a los intereses vitales de la Nación, adoptada por el Presidente de la Nación en el seno del Consejo de Defensa Nacional (CODENA).

Dicha determinación origina el planeamiento militar conjunto, del que se derivan, conforme a lo establecido por el Artículo 21 de la Ley de Defensa, la dimensión, composición y despliegue de las Fuerzas Armadas a corto, mediano y largo plazo.

El planeamiento Militar conjunto, entre otros aspectos, comprende:

- a) El planeamiento estratégico militar, que prevé la creación de los comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos y combinados y de los comandos territoriales.
- b) La responsabilidad del Estado Mayor Conjunto, conforme a lo establecido por el artículo 18 de la Ley N° 24.948, de asistir y asesorar al Ministro de Defensa sobre la aptitud y aceptabilidad del equipamiento previsto, de acuerdo con el planeamiento militar conjunto.

El pleno cumplimiento y aplicación de estas y otras normas emanadas de la legislación vigente, aseguran la conducción unificada y el planeamiento conjunto.

La calidad del gasto y la mayor eficacia del sistema están asociadas al cumplimiento estricto de estos principios y a la coherencia entre la determinación de las amenazas y los medios materiales y humanos que se utilizarán y su despliegue. Esto, a su vez, permite mejorar la gestión, aumentar la eficacia global del sistema e indirectamente mejorar la calidad del gasto en el área Defensa.

a) Régimen funcional del Estado Mayor Conjunto

Con el propósito de afirmar y hacer cumplir los principios establecidos con relación al Planeamiento Operacional, el Ministerio elaboró un proyecto de Régimen Funcional del Estado Mayor Conjunto. Esta resolución ministerial apuntaba a establecer un Régimen Funcional del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas que asegure la unidad conceptual del planeamiento estratégico militar y las responsabilidades estratégicas operacionales derivadas, con el objetivo de lograr eficacia operacional del sistema de defensa y conformar una clara división del trabajo entre las partes que lo componen. El proyecto de Régimen Funcional del Estado Mayor Conjunto:

- Establece los objetivos del Planeamiento Estratégico Militar.
- Sienta las bases para el desarrollo del plan militar.
- Fija el cronograma de actividades.
- Determina las facultades del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas con relación a las responsabilidades estratégicas operacionales conjuntas.
- Establece normas para la realización de los ejercicios y el adiestramiento de carácter específico y de carácter conjunto.

El proyecto no solo ordenaba actividades, sino que también consolidaba jerarquías y precisaba facultades del Estado Mayor Conjunto en términos de su responsabilidad en el campo operacional.

b) Otros avances con relación al cuerpo legal

El Congreso de la Nación aún no ha aprobado toda la legislación pendiente prevista para el sector. El Ministerio de Defensa trabajó activamente, durante el período que se está considerando, en la elaboración de esta legislación con el objetivo de completar un cuerpo legal que contribuya a la eficacia del sistema de defensa. Esto incluye:

- Reglamentación de la Ley de Defensa
- Reglamentación de la Ley de Reestructuración
- Ley de Movilización
- Ley de Producción para la Defensa.
- Ley de Derribo.
- Ley de Secreto de Estado.
- Modificación del Código de Justicia Militar.

Completar la legislación pendiente contribuirá, de manera directa o indirecta, a mejorar la calidad del gasto y aumentar a la eficacia global del sistema, haciendo que las Fuerzas Armadas puedan cumplir con su misión.

4. Proyectos de reforma relacionados con los medios materiales

Estos proyectos fueron concebidos con la idea de afirmar la responsabilidad del Estado Mayor Conjunto, y por último del Ministerio de Defensa, conforme a lo establecido por el artículo 18 de la Ley N° 24.948, de asistir y asesorar al Ministro de Defensa sobre la aptitud y aceptabilidad del equipamiento previsto, de acuerdo con el planeamiento militar conjunto.

a) Proyecto de Obtención de Medios para la Defensa

Este proyecto estaba basado en el análisis del actual sistema y en un cuidadoso aprovechamiento de las experiencias comparadas a las que se ha hecho referencia.

Estaba diseñado conforme a lo establecido por la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional y la Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. El proyecto de creación de un nuevo Sistema de Obtención de Medios para la defensa se adecuaba a las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal y al Decreto 436 del 30 de mayo de 2000, que dio origen al nuevo "Reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado nacional". El proyecto indirectamente reglamentaba, de manera uniforme en toda la Jurisdicción-45 Defensa, la vigente "Ley de Contrataciones de las Fuerzas Armadas", de acuerdo a los criterios de transparencia y racionalidad que se pretendían implementar en el resto de la Administración Pública Nacional.

La reforma consistía en la:

- Centralización de la Obtención en el Ministerio de Defensa;

- Creación de un Organismo Logístico para la Defensa dependiente del Estado Mayor Conjunto
- Unificación de los grandes Talleres de Mantenimiento de las tres Fuerzas Armadas y compatibilización de sus servicios y capacidades.
- Maximización de la eficiencia de las adquisiciones y contrataciones.
- Mejor utilización de la capacidad de compra y contrataciones del Estado frente a los proveedores.

El proyecto separaba conceptualmente a la logística en tres áreas:

- *Genética*
- *Sostenimiento*
- *Alistamiento*

La logística genética (la adquisición de nuevos medios para la defensa) quedaba en dependencias de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa. La logística de sostenimiento (la logística para la obtención de insumos y suministros necesarios para apoyar los medios disponibles en un período de tiempo) dependería de un organismo conjunto denominado Organismo Logístico para la Defensa dependiente el Estado Mayor Conjunto. Por último, la logística de alistamiento (la obtención de los suministros diarios necesarios para apoyar los medios disponibles en las actividades diarias) permanecería en cada unidad operativa de cada fuerza.

El Organismo Logístico para la Defensa era el organismo rector de todos los organismos responsables de ejecutar las actividades logísticas de alistamiento. La Secretaría de Planeamiento, a su vez, quedaba establecida como el organismo rector de todo el sistema logístico. Este esquema de organización permitía un equilibrio entre la centralización y descentralización de las actividades logísticas e implicaba una profunda reforma en la distribución del poder interno, consolidando el control civil de la defensa.

La constitución del Organismo Logístico para la Defensa se efectuaba por medio de la eliminación y concentración de los organismos logísticos de cada fuerza. A su vez los Arsenales y Grandes Talleres de cada fuerza pasaban a depender del Jefe del Organismo Logístico para la Defensa. El proyecto contemplaba también reducir los 9 arsenales actualmente existentes en las tres fuerzas armadas a cuatro arsenales, con capacidades y responsabilidades claramente diferenciadas y no superpuestas.

La adquisición de nuevos medios se realizaba como resultado exclusivo del planeamiento e incluía nuevas modalidades, tales como la introducción del concepto de adquisición bajo el concepto de ciclo de vida del producto utilizada en la industria y en el sector privado. La adquisición de medios necesarios para actividades de alistamiento y sostenimiento incluía la adopción de los modernos conceptos y metodologías utilizados en los sectores privados tales como *just in time*, *stock* inteligente, utilización de la escala como factor monopsónico para la obtención de mejores precios, etc.

El sistema pretendía mejorar los mecanismos de control interno y la transparencia de gestión por la confrontación de intereses y competencias entre el Jefe de este mega-organismo logístico y los

responsables de la ejecución de las actividades de orden operativo y de adiestramiento de cada fuerza.

El nuevo Sistema de Obtención de Medios para la defensa debía asegurar la racionalidad, la eficiencia, la transparencia y, fundamentalmente, la correspondencia entre la Obtención de Medios y el Planeamiento Militar Conjunto. El proyecto también debía permitir reformular del proceso de toma de decisiones en la jurisdicción defensa y reasignar recursos a otras áreas con el objetivo de promover la modernización del Sistema de Defensa.

Los resultados que se esperaban eran:

- Aumentar la capacidad de gestión y control del Ministerio de Defensa.
- Permitir en el largo plazo, tomando como parámetro la experiencia comparada, una subsecuente reasignación de recursos, destinándose una parte a lo operacional y el resto a la reestructuración pendiente.

Este fue el proyecto de reforma más importante por la cantidad de áreas, el personal y los recursos involucrados. Era necesario desplazar un sistema de obtención de medios para la defensa descentralizado, caro y desarticulado.

El costo de funcionamiento del sistema logístico del Ejército era en esos momentos de casi \$21 millones, el de la Armada casi \$18 millones y el de la Fuerza Aérea estaba cerca de los \$12 millones, lo que hacía un total de un poco más de \$50.58 millones. El proyecto permitía, por medio de la unificación de las estructuras logísticas, una reducción de 50% de esos costos.

En Gran Bretaña la implementación de este sistema permitió reasignar hasta un 30% de los fondos disponibles. En Argentina, las Fuerzas Armadas disponían de alrededor de \$350 millones para la obtención de medios para la defensa. La optimización que se lograría mediante la implementación de un Sistema de Obtención Inteligente permitiría una reasignación del orden del 20% de esos recursos.

b) Programa de Reforma de Ciencia y Tecnología

Este programa tenía por objetivo genérico disponer de estructuras de Investigación y Desarrollo, aptas para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional. El proyecto tenía una profunda vinculación con el proyecto de Obtención de Medios ya que era parte del cambio cultural que se pretendía: la I&D se transformaba en una opción más disponible dentro del proceso de obtención.

A tal fin se establecieron tres líneas de acción:

- Compatibilizar las diferentes necesidades de desarrollo de las Fuerzas Armadas mediante una planificación centralizada y conjunta y seleccionando los objetivos de Investigación y Desarrollo alrededor de prioridades tales como

- ✓ Proyectos que permiten recuperar o mantener operativos sistemas de armas existentes.
 - ✓ Proyectos destinados a modernizar sistemas de armas de dotación.
 - ✓ Proyectos que faciliten el entrenamiento y la formación del personal.
 - ✓ Proyectos destinados al desarrollo de nuevos elementos.
 - ✓ Investigaciones exploratorias de tecnologías.
- Racionalizar y reorganizar las capacidades de ID, dependientes del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, evitando superposiciones de funciones y mejorando la utilización de los recursos y medios disponibles.
 - Ampliar la base científico-tecnológica, procurando la participación, en proyectos de Defensa, de centros de excelencia existentes en todo el ámbito nacional.

Se pretendía constituir una *Agencia de I&D* que unificara los organismos existentes en cada fuerza para evitar superposiciones y mejorar la utilización de los recursos y medios, pero fundamentalmente para ajustar los proyectos y programas a las necesidades del planeamiento y a las necesidades logísticas genéticas y de sostenimiento de la defensa.

Esto implicaba una reducción de la infraestructura disponible y la anulación de numerosos proyectos que no guardan relación con el planeamiento conjunto. También permitía ampliar la base de utilización de otros centros de I&D del Estado argentino y reducir las asignaciones salariales de aquellos agentes que cumplían doble función en organismos de las Fuerzas Armadas y en otros centros del Estado en forma simultánea.

La administración y financiación de todos los proyectos debía realizarse, conforme al proyecto, centralizadamente desde el Ministerio de Defensa.

5. Proyectos de reforma relacionados con los recursos humanos

Al igual que en caso anterior, estos proyectos también fueron concebidos con la idea de afirmar las facultades y responsabilidades del Estado Mayor Conjunto y del Ministerio de Defensa, conforme a lo establecido por el artículo 18 de la Ley N° 24.948 sobre Reestructuración, de asistir y asesorar al Ministro de Defensa sobre la aptitud y aceptabilidad del equipamiento previsto, de acuerdo con el planeamiento militar conjunto que se realiza conforme a la percepción de las amenazas. El principal esfuerzo consistía ordenar y optimizar los recursos en el área de la sanidad y la educación, mejorando los resultados.

a) Programa de Reforma de la Sanidad y las Obras Sociales

Este proyecto era parte del Reordenamiento Administrativo de las Fuerzas Armadas que ordena la Ley de Reestructuración en su Artículo 33, Inciso B, para lo cual se analizó el sistema de

salud en el ámbito de las Fuerzas Armadas, con vistas a identificar posibles mejoras que podrían lograrse para optimizar el empleo de los recursos disponibles en el sector¹⁵.

Se partió del concepto de que la Sanidad Militar es una responsabilidad indelegable del Ministerio de Defensa, pero no así los beneficios de la asistencia social, que constituyen una responsabilidad compartida entre el empleador y el empleado y, por lo tanto, no deben ser sostenidos en forma total por la totalidad de los contribuyentes.

Actualmente, *cada Fuerza tiene un sistema sanitario propio*, esto es: hospitales, laboratorios farmacéuticos, institutos de investigación, entre otros. Estas diferentes estructuras sanitarias están a cargo de las Direcciones de Sanidad de cada Fuerza. Asimismo, *cada Fuerza posee su propia Dirección de Bienestar*, la que cumple la función de Obra Social, es decir es la encargada de brindar asistencia sanitaria y social a sus afiliados (personal civil y militar y sus familiares).

Para cumplir con las acciones sanitarias, las tres Fuerzas en conjunto utilizan 14 hospitales propios y otros efectores. Esto muestra una producción hospitalaria media anual de 145.726 acciones sanitarias por hospital militar. Esta cifra es sensiblemente inferior al promedio de la Ciudad de Buenos Aires, cuyas acciones sanitarias al año por hospital ascienden a 350.000. Esto implica que el sistema de sanidad militar está fragmentado, con costos y prestaciones por Fuerza muy dispares, y con un comportamiento promedio para todas las Fuerzas Armadas decididamente ineficiente, si lo comparamos por ejemplo con algunos parámetros del sistema hospitalario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Todo lo anterior pone de manifiesto que la estructura sanitaria de cada fuerza es similar pero que cada una de ellas actúa en forma independiente. Asimismo, se observa que dentro de cada Fuerza existe un alto grado de vinculación, superposición y similitud de responsabilidades y funciones entre cada Dirección de Sanidad y de Bienestar.

El Proyecto de reforma de la Sanidad y Obras Sociales pretendía separar estos dos conceptos de manera más clara en el presupuesto y en la estructura organizacional de la jurisdicción ministerial, y apuntaba a eliminar redundancias y superposiciones y a generar el mejor servicio posible a los beneficiarios, es decir, a todo el personal civil y militar de la defensa.

Para ello se evaluaron distintas propuestas tendientes a optimizar el empleo de los recursos en el área del Sistema de Salud Militar, mediante la puesta en funcionamiento de una *red sanitaria*

¹⁵ Dentro de ese sistema se pueden distinguir “subsistemas”, o más usualmente “subsectores”. Todos ellos se orientan a un fin general común: brindar atención de la salud, pero se diferencian con relación a quienes acceden a los servicios, cuales son los riesgos cubiertos, los alcances de la cobertura y respecto a las fuentes de financiamiento. En general se identifican tres subsistemas: *Público*, *del Seguro Social* (obras sociales) y *Privado*; definidos fundamentalmente por el origen de los recursos, la población objetivo y los servicios que brindan. Asimismo, existe un cuerpo legal que protege al trabajador en el ambiente de trabajo, que permite distinguir un cuarto componente dentro del sistema de atención general: el de *la Salud Laboral*. Esa salud laboral, en el caso de las Fuerzas Armadas, se denomina Sanidad Militar, la que atiende los aspectos sanitarios de los integrantes de las mismas bajo estado militar (personal en actividad y retirado) y sus familiares. Las actividades de los hospitales militares están destinadas al tratamiento tanto preventivo como curativo para el personal de las fuerzas, sus familias, aspirantes, retirados y terceros con atención de obras sociales. En el presupuesto para el año 2000 la finalidad Defensa no sólo puede verse plasmada en clasificaciones presupuestarias convencionales, ya sea por objeto del gasto, o bajo su apariencia económica, sino también por programas presupuestarios. En ese sentido, las Fuerzas Armadas, descriptas institucionalmente en forma separada, muestran, entre otros programas, la asistencia sanitaria. Si bien cada una de ellas lo presenta con nombres no uniformes se puede detectar concretamente la función salud dentro de esta finalidad de defensa.

inter-fuerzas y profundizar las reformas de *autogestión hospitalaria* mejorando el plexo normativo dentro del cual se desenvuelven los establecimientos sanitarios de las Fuerzas Armadas.

En cuanto a las Obras Sociales de las Fuerzas Armadas, se estudiaron alternativas de reorganización a la luz de la experiencia nacional e internacional sobre la regulación de obras sociales, tanto en el ámbito civil como militar *a los efectos de integrar este sistema al sistema de obras sociales de la nación*.

Este proyecto pretendía eliminar infraestructura innecesaria, personal y subvenciones cruzadas desde la sanidad militar al área de bienestar y fundamentalmente buscaba introducir cambios en el perfil del personal militar que cumple funciones en la sanidad militar y mejorar la calidad del sistema de prestaciones para el beneficio de los usuarios del sistema.

b) Programa de Reestructuración Educativa

Este proyecto fue diseñado conforme a lo establecido por el Artículo 33, Inciso C de la Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y profundizaba el importante trabajo ya realizado por cada una de las fuerzas en materia de adecuación del sistema educativo militar con el sistema nacional.

El proyecto contemplaba eliminar los institutos universitarios de las tres fuerzas, las tres escuelas de guerra, los centros de estudios estratégicos y la escuela de defensa nacional para agruparlos en la Universidad de la Defensa, eliminando así todas las superposiciones y redundancias.

La Universidad de la Defensa dependería del Ministerio de Defensa y funcionaría bajo criterios de organización universitarios, no estrictamente militares, sin autarquía y dedicada a la temática exclusiva de la defensa nacional, evitando la competencia con el resto del sistema universitario nacional. Se intentaba así ajustar la educación militar a los planes y exigencias del Sistema Educativo Nacional, en busca de un mutuo aprovechamiento de las capacidades disponibles y la mayor integración posible. Se estaba proyectando la creación de tres campus universitarios ubicados en Buenos Aires, Córdoba y Puerto Belgrano, con facultades que cubrirían las áreas de defensa, ingeniería, economía y relaciones internacionales.

El proyecto tenía como objetivos, entre otros, reasignar el personal docente, reducir horas cátedra y asignaciones salariales, aumentar el control de los fondos provenientes de los alumnos externos al ámbito militar, aprovechar los espacios físicos disponibles y efectuar la venta de numerosos inmuebles, lo que permitía financiar los costos de la reforma.

En lo académico, el proyecto apuntaba a la homologación doctrinaria, en las tres Fuerzas Armadas, de los conceptos de reclutamiento, formación, adiestramiento, capacitación, educación y perfeccionamiento. También permitía transformar al ministerio en el máximo organismo rector de las políticas a ejecutarse y al Estado Mayor Conjunto constituirse en el organismo rector en materia de políticas de reclutamiento, formación y capacitación, a los efectos de ajustar esas políticas con el planeamiento de mediano y largo plazo.

Este programa se encontraba, durante la gestión del ministro López Murphy, en una etapa de estudio y evaluación de alternativas y era de principal interés para el Ministerio.

6. Proyectos de reforma administrativa

Al igual que en caso anterior, y a pesar de tratarse del área administrativa, estos proyectos también fueron concebidos con la idea de afirmar la responsabilidad del Estado Mayor Conjunto y del Ministerio de Defensa de asistir y asesorar sobre la aptitud y aceptabilidad del equipamiento previsto, de acuerdo con el planeamiento militar conjunto que se realiza conforme a la percepción de las amenazas. El principal esfuerzo consistía en liberar recursos afectados al área administrativa para dedicarlos a lo operacional.

a) Programa de centralización y racionalización administrativa.

Este proyecto apuntaba a cumplir con el Inciso B del Artículo 33 de la Ley 24.948 de la Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.

Los estudios organizacionales que comenzaron a realizarse, permitían anticipar que existe una desproporción entre los recursos asignados a áreas administrativas en comparación con los recursos necesarios en áreas operacionales. Esta relación deberá ser revisada, como ocurre en la mayoría de los países del mundo que en la misma escala presupuestaria y territorial redimensionan sus estructuras de Defensa.

El reordenamiento administrativo debía tener como consecuencias la optimización del gasto, una mayor eficacia global y una mejora substancial en el proceso de toma de decisiones. El proyecto tenía por metas:

- Una mejor asignación de recursos.
- La modernización organizacional.
- Una significativa reducción de personal administrativo y el aumento de personal en áreas operativas.
- El aprovechamiento de espacios.
- La centralización de funciones y la eliminación de superposiciones.
- La racionalización administrativa.
- La compatibilización y homogeneización de las estructuras y procedimientos

El Reordenamiento Administrativo incluía, entre otros aspectos, la:

- Centralización de la liquidación de haberes.
- Unificación de las áreas informáticas.
- Centralización de las comunicaciones.
- Unificación de las áreas jurídicas de las Fuerzas Armadas.

- Estandarización y compatibilización de las estructuras orgánicas y de los manuales de procedimientos de las tres fuerzas.
- Unificación y eliminación de diversos organismos, direcciones generales, direcciones y departamentos.

El proyecto tenía por objetivo racionalizar administrativamente las tres Fuerzas Armadas, compatibilizar y homogeneizar sus estructuras orgánicas, centralizar funciones netamente administrativas y evitar superposiciones. Era el segundo en importancia, porque tendía a la reducción de la burocracia militar y la reasignación de funciones de índole operativa. De las 12.000 personas que cumplen funciones administrativas en las Fuerzas Armadas, quedarían 4.000. Hubiera tenido un enorme impacto en la organización militar, ya que estaba diseñado para afectar la distribución de poder interno, los mecanismos de coordinación y la configuración de los encadenamientos verticales y horizontales de la estructura.

b) Proyecto de Reforma Informática

El Proyecto de Reforma Informática comenzó a ser diseñado conforme a lo establecido por el Inciso C del Artículo 33 de la Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.

La importancia de este proyecto radicaba en que la implementación de sistemas y programas electrónicos permitiría mejorar la capacidad de gestión con una reducción del orden del 60% del personal que desempeña tareas manuales para realizar actividades administrativas. Tenía una fuerte vinculación con los proyectos de racionalización administrativa y aprovechamiento de espacios.

El objetivo inmediato del proyecto era integrar las redes existentes, compartir vínculos, homologar las bases de datos, escalar las aplicaciones de sistemas desde la capacidad instalada, evitar las redundancias no necesarias y ejecutar la política informática desde una concepción global de la defensa, regulando prioridades y aprovechando las posibilidades tecnológicas que permitan un mejor desempeño de las Fuerzas Armadas en las funciones que le son propias.

En este sentido, se comenzó a ejecutar el Proyecto Zeus y se comenzó a trabajar intensamente en la transformación estructural de todos los sistemas de generación de información, gestión y control para alcanzar el máximo nivel de eficiencia. El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas era el responsable de asegurar las características de compatibilidad e interoperatividad entre las Fuerzas y el Ministerio de Defensa.

Por resolución Ministerio de Defensa N° 509 del 22 de Mayo de 2000, se creó la Red Global de la Defensa como sistema jerárquicamente superior y a la cual deberán subordinarse las demás redes o subsistemas, a los efectos de integrar la información necesaria para la toma de decisiones operacionales, administrativas y de infraestructura.

c) Proyecto de aprovechamiento conjunto de los Espacios Físicos

Este proyecto apuntaba a cumplir con los Artículos 28 y 33, Inciso B, de la Ley 24.948 de la Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y se complementaba con el de reforma

administrativa porque permitía la reubicación de los actuales Estados Mayores Generales de cada fuerza en el edificio Libertador, actual sede del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor Conjunto.

Este movimiento permitiría la venta del edificio Libertad, actual sede de la Armada, y del edificio Cóndor, actual sede de la Fuerza Aérea, eliminando costos de funcionamiento en el orden de los \$20 millones anuales, y reducir o reasignar el 40% del personal que actualmente cumple funciones en las mencionadas instalaciones.

El objetivo era un aprovechamiento intensivo, integral y racional de las instalaciones existentes que permitiera la reasignación del producido a la recuperación de los ciclos logísticos y/o el reequipamiento de cada una de las fuerzas, tal como lo establece la normativa vigente.

Esto contribuía a dar mayor transparencia y eficiencia a los gastos de funcionamiento del sistema de defensa.

d) Programa de venta de inmuebles innecesarios

El objetivo inicial de este proyecto era conocer y sistematizar en una base de datos, la información del patrimonio inmobiliario en uso por las Fuerzas Armadas con el propósito de racionalizar el empleo de los recursos según criterios de eficiencia¹⁶.

En ese momento no se contaba con un registro actualizado de los bienes inmuebles de la jurisdicción asignados en uso a cada una de las Fuerzas, desconociéndose su ubicación, instalaciones, información dominial, costos de mantenimiento y valuación fiscal entre otros datos necesarios para racionalizar los gastos que genera esta situación y eventualmente disponer su enajenación.

Los bienes fiscales propiedad del Estado Nacional, cuya asignación en uso se ha efectuado a dependencias de la Jurisdicción del Ministerio de Defensa, en su mayoría necesitan recursos presupuestarios de las Fuerzas Armadas para su custodia y administración. Ello así, genera un gasto que merece ser analizado con el objeto de reducirlo y hacerlo más eficiente y

¹⁶ Históricamente, desde 1984 y durante la gestión del fallecido ex Ministro de Defensa D. Raúl Borrás, con la creación de la Comisión Especial de Tierras Fiscales, se inicia el estudio del destino a otorgar a las tierras fiscales cuya posesión o dominio se hallaba en jurisdicción de las Fuerzas Armadas. A posteriori, en 1992 se incorpora a la estructura orgánica del Ministerio la Dirección General de Inmuebles, con el objeto de ejercer la superintendencia de los inmuebles fiscales asignados en uso al Ministerio. Hoy, y tras sucesivas reformas del Estado y cambios en las estructuras, la Coordinación de Inmuebles dependiente de la Dirección General de Administración del Ministerio de Defensa, es la oficina operativa que se ocupa de las operaciones de enajenación de los mismos. Entre las medidas tomadas por el Estado para solucionar esta falencia, se encuentran las Decisiones Administrativas n° 84/1996 y 56/99 dirigidas a realizar un inventario general de bienes del Estado y efectuar la valuación contable de dicho patrimonio a fin de obtener la lista de los bienes inmuebles del Estado debidamente valorizada, encomendando la tarea al Tribunal de Tasaciones. Sin embargo, cuando se comenzó a trabajar en este proyecto de reforma, no estaba disponible en la jurisdicción del Ministerio de Defensa, la información de la totalidad de los bienes propiedad del Estado entregados a cada una de las Fuerzas bajo la forma de asignación en uso, conociéndose en forma aproximada que solamente en el Ejército se encuentran unas 8000 propiedades, sin tener certeza si resultan necesarias para la gestión de servicio al que están afectadas, de su situación jurídica, si están o no usurpados, si tienen o no deudas con provincias, municipios o empresas de servicios entre otras anomalías.

eventualmente evaluar si dichos activos tiene sentido que sean mantenidos en el patrimonio del Estado.

El proyecto se basaba, en gran medida, en los resultados de los demás proyectos. La implementación solamente de los proyectos relacionados con la reforma administrativa, que afectaba a inmuebles ubicados en la ciudad de Buenos Aires, se estimaba poder recaudar un monto del orden de los \$300 millones.

Para cumplirlo, en aquel momento se actualizó y completó la base de datos del Ministerio de Defensa con los datos de los inmuebles disponibles en la Secretaría de Infraestructura y Vivienda, al año 1997. Se llegó a finalizar el proceso de actualización al año 2000. La información resultante permitiría tomar decisiones en cuanto a la enajenación de los inmuebles, el alquiler o arrendamiento de los mismos a valores de mercado, la revisión de las deudas impositivas, los casos de usurpación, etc.

Además, para cada inmueble informado como innecesario para el servicio se prepararon análisis cualitativos que constaban de:

- Una reseña histórica en la que se detalla la forma en la que la Fuerza adquirió el inmueble, sus antecedentes dominiales y sus diferentes usos a través del tiempo.
- La situación actual en la que se encuentra: características generales del inmueble; su funcionalidad actual; datos dominiales y catastrales; estado de conservación; existencia de terceros ocupantes; deudas y el estado de los juicios, si los hubiese.
- Las propuestas en la que se describen las sugerencias de reconversión del uso del inmueble y/o venta, atendiéndose especialmente a su situación actual y futura.

De la base de datos antes mencionada, que incluía 1913 inmuebles empadronados, se realizó un listado de 111 que fueron informados como innecesarios para el servicio por cada Fuerza. se comenzó a verificar y conformar la situación de disponibilidad de cada inmueble.

El objetivo final era vender todos los inmuebles innecesarios. El producido de la venta de inmuebles, conforme a lo establecido por la Ley 24.948 debe ser aplicado, al igual que en caso anterior, a la reorganización de las Fuerzas Armadas.

7. Objetivos de las Reformas de Segunda Generación

El Programa de Reformas iniciado en 1999 apuntaba a la modernización de las Fuerzas Armadas e incluía, en una etapa final, su redespliegue, cumpliendo así con los artículos 9 y 10 de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. En este sentido, la principal consideración fue que, ante la inconveniencia de mantener la vieja doctrina de la distribución territorial que sirvió parcialmente en la lucha antiguerrillera porque facilitaba el control interno, y frente a la necesidad de abandonar el despliegue extendido adoptado por muchos países como recurso defensivo frente a la capacidad nuclear, la República Argentina debía rediseñar su instrumento militar con el fin de ocupar el espacio con mayor efectividad, versatilidad, flexibilidad, poder de fuego y alcance, sin abandonar los preceptos de la disuasión y el empleo efectivo del poder

militar con propósitos defensivos. Este proyecto se encontraba en estudio del Ministerio de Defensa y en el Estado Mayor Conjunto y, dado que es oneroso y no contaba con financiación, se intentaba poder llevarlo a cabo mas adelante con los recursos que se liberarían como resultado de la implementación del resto de los proyectos mencionados.

Lo realizado hasta ahora en la Argentina en materia de reestructuración es insuficiente porque ha consistido en recortes en función del régimen general de Reforma del Estado y no a una Visión Integrada del Sistema de Defensa. Las estructuras orgánicas vigentes no siempre reflejan verdaderas necesidades de la defensa. Por el contrario, en algunos casos expresan o trasuntan una clara vocación ofensiva y en otros revelan una fuerte burocratización, a pesar de que su misión es actuar en forma disuasiva y eficiente. Esto produce una brecha entre la realidad y lo doctrinario.

Dadas las restricciones económicas se consideró necesario promover un cambio en la cultura organizacional que posibilitara la modernización. Esta puede realizarse a pesar de la crisis económica porque se trata de desarrollar un Sistema Integral a partir de la ejecución de un Programa de Reformas caracterizado por controles centralizados y ejecución descentralizada y basado en la aplicación de técnicas de gestión y de rediseño organizacional utilizadas en los últimos años en los ámbitos privado y público.

Se trata de fijar los objetivos y, conforme a estos objetivos, iniciar una reforma orgánico-administrativa mediante el diseño de una nueva organización general que permita, a través de la introducción de modernos criterios de administración pública, cumplir, en el sector defensa, con las funciones del Estado a un menor costo y con mayor eficacia y calidad.

IV. CONCLUSIÓN

La República Argentina necesita Fuerzas Armadas en condiciones de ser empleadas con eficacia a nivel nacional, regional y global de acuerdo a las necesidades que se generan a partir de la nueva circunstancia estratégica.

Los desafíos de la reforma son grandes y al mismo tiempo es evidente que, tal como lo señalara el ex ministro López Murphy en este mismo foro, “el principal problema de la República Argentina en estos momentos –y se podría agregar de América Latina en general- es cómo conciliar las necesidades de la defensa con las posibilidades de la economía”¹⁷.

Por esta razón, y otras de carácter estratégico que ya han sido mencionadas, la modernización de los sistemas de defensa debe encararse primero con un sentido político y después desde el punto de vista técnico.

Es por eso que es importante vincularla a nuestra política exterior, en particular la relacionada con el marco regional. La integración en materia de defensa, si se aborda con una visión de futuro, podría generar cambios sustantivos en lo que se refiere a las necesidades de la defensa.

En cuanto al esfuerzo por modernizar las Fuerzas Armadas, el objetivo final es, sin dudas, reforzar la seguridad nacional y contribuir a la seguridad hemisférica aumentando la capacidad operacional del instrumento militar y asegurando un eficaz redespigue de los medios que esté

¹⁷ Ricardo López Murphy, *Ibid.*

estrictamente subordinado y guarde coherencia con los imperativos estratégicos que se desprendan de nuestros intereses y de la percepción de las amenazas en un mundo que ha cambiado.

ANEXO I

**PROTOCOLO ADICIONAL
AL PROTOCOLO DE OURO PRETO
SOBRE SEGURIDAD COLECTIVA Y
DEFENSA COMÚN REGIONAL¹⁸**

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, integrantes del Mercosur conforme a lo establecido en el Tratado de Asunción y denominadas en lo sucesivo Estados Partes;

ENFATIZANDO su fe en los propósitos y principios de la Organización de las Naciones Unidas y el deseo de los pueblos de vivir en paz, en democracia y bajo el imperio del derecho con el consecuente respeto a las libertades individuales;

RESALTANDO la voluntad política de consolidar el proceso de integración regional que se iniciara con la firma de los tratados preexistentes y con la finalidad de alcanzar los objetivos del Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y demás normativas comunes;

CONSIDERANDO que el proceso de integración regional y el actual desarrollo económico del Mercosur han generado una gran cantidad de ideales e intereses comunes y que ello exige un adecuado nivel de sostén político y un marco adecuado de seguridad estratégica;

TENIENDO EN CUENTA que la protección de esos ideales e intereses puede ser lograda de manera más eficaz a través de la cooperación internacional integrada en el marco regional;

CONFORME al propósito explicitado en el Artículo 1 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas de mantener la paz y la seguridad internacionales por medio de medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas y suprimir actos de agresión y otros quebrantamientos de la paz;

REAFIRMANDO el concepto de Zona de Paz contenido en la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile expresada en Ushuaia el 24 de Julio de 1998, con la finalidad de promover la paz como condición necesaria para la unión y el progreso de la región;

CONVENCIDOS de que un sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común eficaz es esencial para neutralizar la posibilidad de un ataque armado a alguno de los Estados Partes, lograr la paz y estimular el desarrollo de nuestros pueblos;

EVALUANDO que uno de los bienes públicos para la región es, por excelencia, la Seguridad Colectiva y que la integración de la Defensa Común, como función e instrumento de confianza entre las partes y hacia el exterior, permitirá tanto la deflación de los conflictos históricos remanentes como la neutralización de las reales y potenciales amenazas intra y extra regionales, por medio de una capacidad disuasiva basada en la solidez que aporta la unidad;

¹⁸ El presente *Anexo* se incluye con el objetivo de iniciar un debate sobre un tema crucial como lo es la integración institucional del Mercosur y la integración de las capacidades militares de los países que lo componen. Más allá de las innumerables dificultades que este proyecto presenta, se trata de una propuesta en la que, más que las soluciones y omisiones que pueda exhibir frente a los problemas teórico-prácticos, prevalece en el una fuerte visión de futuro, elemento fundamental en los procesos integradores.

ENTENDIENDO que estos objetivos pueden ser alcanzados a través de la adopción de una adecuada Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común de los Estados Partes, sobre la base de los principios de cooperación, confianza mutua y solidaridad y la creación de un Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común integrado que permita el óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles;

EXPRESANDO que la Integración y la Cooperación constituyen una respuesta imprescindible a los diversos acontecimientos y cambios que se han producido en los últimos tiempos en el escenario internacional y particularmente en la región;

DESTACANDO la necesidad de promover la Cooperación y la Integración para favorecer la Defensa Común y la Seguridad Colectiva del Mercosur, para lo cual es impostergable la unidad de acción y la eficacia al menor costo, para promover la enorme oportunidad de desarrollo integrado que se presenta;

RESUELVEN firmar el presente Protocolo Adicional de Seguridad Colectiva y Defensa Común Regional en los términos que siguen:

CAPÍTULO PRIMERO
De la integración en materia de
Seguridad Colectiva y Defensa Común

TÍTULO I
Sobre el compromiso del Mercosur
con la paz y la seguridad internacionales.

ARTÍCULO 1º - Los Estados Partes se comprometen a defender sus instituciones y a cooperar para el progreso común y el bienestar general en un marco de respeto por el sistema democrático y las libertades individuales, reafirmando su compromiso con el empleo de medios pacíficos para la resolver sus conflictos y la cooperación económica para promover desarrollo sustentable, como vías que posibiliten una mejor calidad de vida de sus pueblos.

ARTÍCULO 2º - Los Estados Partes reafirman su voluntad de contribuir a la paz y la seguridad internacionales y se comprometen a tomar medidas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas, los riesgos, los actos de agresión y otros quebrantamientos a la paz.

ARTÍCULO 3º - Los Estados Partes realizarán, a través de sus organismos e instituciones pertinentes, consultas de carácter permanente con relación a su integridad territorial y a su seguridad estratégica.

TÍTULO II
Sobre la adopción de una
Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común del Mercosur.

ARTÍCULO 4º – Los Estados Partes, sobre la base de lo establecido por el Artículo 52 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas con referencia a acuerdos regionales que contribuyan al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, resuelven adoptar una **Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común del Mercosur**, con relación a la posibilidad

de un ataque armado que eventualmente puedan enfrentar sus respectivos poderes constitucionales.

ARTÍCULO 5º - Con relación a lo establecido en el artículo anterior, los Estados Partes resuelven:

- a) adoptar y adaptar las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas que se refieren al concepto de la Seguridad Defensiva que esta organización promueve, para el diseño, la formulación y el desarrollo de una Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común y
- b) articular todos los mecanismos de cooperación e integración en materia de Defensa y Seguridad, en base a los principios enunciados en la Declaración de Ushuaia, en la que los Estados Partes, Bolivia y Chile acordaron declarar a la región Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa.

ARTÍCULO 6º- Cualquier ataque armado contra uno de los Estados Partes será considerado como un ataque a todos los firmantes del presente Protocolo.

ARTÍCULO 7º - En el marco de una Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común, los Estados Partes se reservan el derecho a la legítima defensa, conforme a lo establecido por el Artículo 51 de la Carta de las Organización de las Naciones Unidas y el Artículo 22 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, el que a partir de la firma del presente Protocolo será ejercido en forma colectiva, sobre la base de la cooperación, la ayuda mutua y la efectiva integración en materia de defensa y seguridad.

ARTÍCULO 8º - Las decisiones y la instrumentación de medidas vinculadas al ejercicio colectivo de la legítima defensa y la seguridad colectiva serán inmediatamente comunicadas al Consejo de Seguridad de las Organización de las Naciones Unidas.

ARTÍCULO 9º - Los Estados Partes acuerdan invitar a los Estados Asociados al Mercosur a formar parte de este Protocolo.

CAPITULO SEGUNDO

El Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común

TÍTULO III

Creación y finalidad del

Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común

ARTÍCULO 10 - Los Estados Partes resuelven crear un **Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común** basado en la **Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común del Mercosur** a que hace referencia el Artículo 4º del presente protocolo

ARTÍCULO 11- El Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común estará integrado por los Presidentes de la Nación, los Ministros de Defensa, los Ministros de Relaciones Exteriores, los Congresos Nacionales a través de los Presidentes de las Comisiones de Defensa Nacional de las respectivas Cámaras, los Estados Mayores Conjuntos o sus equivalentes y los elementos de las

Fuerzas Armadas u otras instituciones y organismos de los Estados Partes que, en los términos establecidos por el presente Protocolo, se establezcan en el Planeamiento Militar Combinado y con la finalidad de proveer a la Defensa Común y a la Seguridad Colectiva de la región.

ARTÍCULO 12 – *El Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común tendrá por finalidad:*

- a) mantener la paz en la región como elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración regional y para contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales;
- b) crear y articular mecanismos de trabajo integrado, cooperación y consulta permanentes en materia de Defensa y Seguridad;
- c) integrar y unificar, en materia de Defensa y Seguridad, la posición de los Estados Partes en organismos y foros regionales e internacionales;
- d) promover la Defensa Común, apuntalar la Seguridad Colectiva y decidir el empleo del uso de la fuerza combinada;
- e) determinar los posibles escenarios de conflicto violento y elaborar los planes estratégicos pertinentes, estableciendo los medios a emplear;
- f) formular las directivas para la preparación de los Estados Partes para un eventual conflicto bélico como resultado de un ataque armado, conducir los diferentes niveles de la defensa común correspondientes a los niveles de la estrategia militar y operacional combinada y
- g) dirigir el empleo de la fuerza y conducir a las Fuerzas Armadas Combinadas Conjuntas en los niveles estratégico militar y estratégico operacional.

TÍTULO IV
Sobre la conducción del
Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común
y el ejercicio de la legítima defensa

ARTÍCULO 13 – La conducción del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común será ejercida por el Presidente de la Nación del Estado Parte que ejerza la Presidencia del Mercosur, a través de la **Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común** y de la Reunión de Ministros de Defensa y bajo los términos establecidos en el presente Protocolo.

ARTÍCULO 14 - El Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común decidirá el uso de la fuerza a través del empleo del instrumento militar solamente para llevar adelante:

- a) operaciones defensivas frente a un ataque armado a alguno de los Estados Partes;

- b) operaciones en defensa de la paz y la seguridad internacionales por mandato y a requerimiento de las Organización de las Naciones Unidas y
- c) operaciones en defensa de la comunidad internacional o de países amigos o aliados.

ARTÍCULO 15 – En caso de agresión o ataque armado contra alguno de ellos, los Estados Partes se comprometen a respetar lo establecido en el Artículo 24 de la Carta de las Organización de las Naciones Unidas y conferirán, una vez cumplido el cometido específico del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común de repeler la agresión, al Consejo de Seguridad de las Organización de las Naciones Unidas la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales.

CAPÍTULO TERCERO
Sobre la inserción del
Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común
en el marco institucional del Mercosur

TÍTULO V
Organismos político-institucionales supranacionales
del Sistema de Defensa Común y Seguridad Colectiva

ARTÍCULO 16 - A los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos anteriores, los Estados Partes resuelven crear la **Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común**, la que tendrá por misión actuar como órgano ejecutivo del **Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común** y estará facultada con capacidad decisoria de naturaleza intergubernamental. Se pronunciará mediante **Propuestas y Directivas Estratégicas** de carácter obligatorio para los Estados Partes. Estará integrada por un miembro titular y un miembro alterno representando a los Ministerios de Defensa y un miembro titular y un miembro alterno representando a los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada Estado Parte. Será presidida por el Presidente de la Nación del Estado Parte que ejerza la Presidencia del Mercosur y coordinada por el correspondiente Ministro de Defensa del país a cargo de la Presidencia.

ARTÍCULO 17 - Serán funciones de la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común:

- a) asegurar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común y el cumplimiento de sus finalidades específicas;
- b) promover y desarrollar la integración regional en materia de Defensa y Seguridad y
- c) aprobar la Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común del Mercosur.

ARTÍCULO 18 - La **Reunión de Ministros de Defensa**, que contará como órgano de trabajo con una **Secretaría Permanente**, tendrá por funciones:

- a) asistir y asesorar en forma permanente a la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común.
- b) asesorar al Grupo del Mercado Común y al Consejo del Mercado Común en materia de Política de Defensa;
- c) proponer la Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común regional, elevarla para su aprobación a la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común y
- d) elaborar la Directiva Estratégica Militar Combinada Anual.

ARTÍCULO 19 - Cualquier Estado Parte puede solicitar una reunión de la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común o de la Reunión de Ministros de Defensa para tratar cuestiones de carácter urgente.

CAPÍTULO CUARTO

De los organismos nacionales que integran el Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común

TÍTULO VI

Tareas de los Ministerios de Defensa de los Estados Partes en el Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común

ARTÍCULO 20 - Los Estados Partes se comprometen a dotar a los respectivos Ministerios de Defensa de las adecuadas capacidades técnicas y humanas para satisfacer las necesidades emergentes de este Protocolo y asegurar, bajo la conducción de los ministros del área, el cumplimiento de las siguientes tareas comunes que se derivan de lo establecido en sus cláusulas:

- a) elaborar propuestas a la Reunión de Ministros de Defensa que coadyuven a la elaboración de la Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común y las **Políticas de Recursos Humanos y Materiales e Investigación y Desarrollo Combinadas Conjuntas**;
- b) elaborar la Directiva Estratégica Militar Nacional en forma compatible con la **Directiva Estratégica Militar Combinada Anual** emitida por la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común;
- c) elaborar las Directivas Administrativas de Defensa Nacional que orienten y regulen los planes de adquisiciones y mantenimiento de sistemas de armas y equipos, según las necesidades estratégicas combinadas y conjuntas, conforme a una política presupuestaria plurianual;
- d) elaborar las Directivas Administrativas de Defensa Nacional para los Recursos Humanos, complementarias de las mencionadas en el inciso c);
- e) elaborar las Directivas de Educación para la Defensa Común y asumir la dirección de la educación militar en todos los niveles, incluidas las Directivas de Orientación

de la Educación para la Defensa Común en el nivel de post-grado universitario del personal civil y militar;

- f) efectuar la orientación plurianual y la supervisión de los presupuestos necesarios para la Defensa Común y la Seguridad Colectiva;
- g) efectuar el control de la asignación y del gasto del presupuesto del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común;
- h) elaborar las políticas nacionales relacionadas con la Producción para la Defensa Combinada y Conjunta;
- i) elaborar las políticas de innovación tecnológica sobre la base de la Investigación y el Desarrollo a partir de las Directivas Combinadas pertinentes y
- j) elaborar las Directivas para la Política Comunicacional de la Seguridad Colectiva y Defensa Común con el apoyo de los Ministerios de Educación y las Secretarías de Comunicación Social o sus equivalentes.

TÍTULO VII

Misión de los Estados Mayores Conjuntos Nacionales o sus equivalentes y de las Fuerzas Armadas de los Estados Partes en el Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común

ARTÍCULO 21 - Los Estados Partes promoverán la jerarquización funcional y militar del papel de los Estados Mayores Conjuntos o sus equivalentes de los Estados Partes, como un requisito indispensable para la reestructuración e integración de las Fuerzas Armadas y paso necesario para su articulación institucional y funcional con el Estado Mayor Combinado Regional, dentro del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común.

ARTÍCULO 22 - A los efectos del cumplimiento de lo establecido en este Protocolo, los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de cada Estado Parte serán los únicos órganos asesores y auxiliares en materia de estrategia militar de cada uno de los Ministerios de Defensa de los Estados Partes, garantizando el armónico accionar conjunto en su relación con el Estado Mayor Combinado Regional y el accionar combinado y conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Partes, asegurando una permanente y abierta comunicación con el Planeamiento Militar Combinado Regional y con los planes concurrentes de Administración de Recursos Humanos y Materiales, bajo la responsabilidad específica de cada una de las Fuerzas Armadas nacionales y de sus Estados Mayores Generales o sus equivalentes, según corresponda.

ARTÍCULO 23 - A los efectos de lo establecido en este Protocolo, será misión de cada una de las Fuerzas Armadas nacionales la defensa de los objetivos comunes del Mercosur, en los términos y pautas establecidas por éste acuerdo.

CAPÍTULO QUINTO
*De los organismos operativos combinados del
Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común*

TÍTULO VIII
**De las tareas de la
Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común
y de la Reunión de Ministros de Defensa**

ARTÍCULO 24 - A los efectos de cumplir con sus funciones, la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común desarrollará las siguientes **tareas**:

- a) elaborar el Concepto Estratégico que impulse el **Planeamiento Militar Combinado Regional** sobre la base de la evaluación de los riesgos y amenazas estratégicas que afecten a los Estados Partes;
- b) elaborar directivas que tiendan a reducir el Gasto Público Militar mediante su optimización y la eficacia global del Presupuesto de Defensa de los Estados Partes en las condiciones, términos y plazos establecidos por el presente Protocolo;
- c) elaborar directivas que tiendan a homogeneizar los gastos de Defensa de los Estados Partes en las condiciones, términos y plazos establecidos en el presente Protocolo;
- d) emplear procedimientos unificados de previsión y gestión de crisis y eventual empleo de la fuerza y
- e) proponer al Consejo del Mercosur que, en casos de extrema gravedad en los que se deban llevar a cabo en forma imprevista pero justificada operaciones militares ejecutadas por el Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común, se declaren Situaciones de Excepción que permitan aumentar los gastos de Defensa mas allá de los términos previstos por el presente Protocolo.

ARTÍCULO 25 - A los efectos de cumplir con sus funciones, la Reunión de Ministros de Defensa desarrollará las siguientes **tareas**:

- a) aprobar y actualizar la **Doctrina Militar Combinada Conjunta Regional** y dirigir el Planeamiento Militar Combinado Conjunto Regional, como así también supervisar y comprobar su eficacia general;
- b) elaborar directivas en materia de **Defensa Civil y Protección Combinadas** y supervisar su ejecución;
- c) instrumentar las conclusiones y recomendaciones de las reuniones de Ministros de Defensa y los trabajos realizados por los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de la Región en sus seminarios anuales y

- d) crear Comités Especiales para tratar temas y asuntos específicos y desarrollar actividades en apoyo de la Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común;

TÍTULO IX

Del Comité Militar

ARTÍCULO 26 - Créase el **Comité Militar**, órgano informal no permanente que estará compuesto por los Jefes de Estados Mayores Conjuntos de cada Estado Parte o sus equivalentes y que tendrá como misión asistir y asesorar a la Reunión de Ministros de Defensa y a la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común. El Comité Militar contará con una Secretaría Permanente, que será su órgano de trabajo.

ARTICULO 27 - El Comité Militar tendrá las siguientes funciones:

- a) activar e instrumentar la promoción de la Defensa Común y la Seguridad Colectiva como apoyo a la integración y al desarrollo regional;
- b) desarrollar, sobre la base de las Directivas de la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común, el Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común a que hace referencia el presente Protocolo, basado en la Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común;
- c) estimular todas aquellas acciones que, en el ámbito militar, posibiliten profundizar la confianza mutua, la cooperación y la eficiencia global en materia de Seguridad Colectiva y Defensa Común y
- d) estimular la cooperación y realizar propuestas a la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común en materia de Producción para la Defensa Común, integrando y promoviendo la **Investigación y Desarrollo** a nivel regional.

ARTÍCULO 28 - A los efectos de desarrollar sus funciones, el Comité Militar cumplirá las siguientes tareas:

- a) desarrollar y proponer a la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común el concepto estratégico militar que impulse el **Planeamiento Militar Combinado Regional (PMCR)**;
- b) actualizar anualmente el **Planeamiento Militar Combinado Regional** sobre la base de las Directivas Estratégicas Regionales impartidas por la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común;
- c) orientar, aprobar y controlar el **Planeamiento Estratégico Operacional Combinado Conjunto Regional**;
- d) transmitir las **Directivas Estratégicas Militares Combinadas Conjuntas** al Estado Mayor Combinado Regional y

- e) supervisar el **Adiestramiento Militar Combinado Conjunto Regional**.

TÍTULO X

Del Estado Mayor Combinado Regional

ARTÍCULO 29 - Créase el **Estado Mayor Combinado Regional** con sede en la ciudad de Montevideo, que tendrá como misión instrumentar y asegurar el cumplimiento de las Directivas Estratégicas de la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común y las orientaciones del Comité Militar a través de la Directiva para el Planeamiento Estratégico Militar Combinado Conjunto del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común.

ARTÍCULO 30 - El EMCR tendrá las siguientes **funciones**:

- a) desarrollar el **Planeamiento Militar Combinado Conjunto Regional (PMCR)** sobre la base de las Directivas Estratégicas que le sean impuestas como objetivo básico de la Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común;
- b) organizar y desplegar los elementos orgánicos combinados conjuntos operativos y tácticos, en función de las necesidades emergentes del PMCR y de una repartición de tropas que cumpla con los principios emergentes de las políticas impuestas;
- c) supervisar el desarrollo del Planeamiento Estratégico Operacional Combinado Conjunto Regional previsto en la Directiva para el Planeamiento Militar Combinado Conjunto Regional, como un elemento esencial del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común y
- d) asistir y asesorar al Comité Militar y a la Reunión de Ministros de Defensa sobre la aptitud y las características del equipamiento previsto, conforme al Planeamiento Militar Combinado Conjunto Regional, a los fines del normal funcionamiento del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común.

ARTÍCULO 31 - La Jefatura del Estado Mayor Combinado Regional será ejercida por Argentina y Brasil en orden alfabético y en forma rotativa por períodos de dos años. Cuando la Jefatura del EMCR sea ejercida por Argentina, Brasil retendrá la Jefatura de Inteligencia e inversamente, cuando aquella sea ejercida por Brasil, la segunda corresponderá a la Argentina. Los demás Estados Partes participarán en las restantes Jefaturas del EMCR, según la reglamentación que oportunamente establecerá el Comité Militar.

ARTÍCULO 32 - El sistema rotativo para el ejercicio de las jefaturas previsto en el artículo anterior será revisado por los Estados Partes antes del 31 de diciembre del año 2009.

CAPÍTULO SEXTO

El Gasto de Defensa

TÍTULO XI

Modalidades, características e identificación del Gasto

ARTÍCULO 33 – Los Estados Partes, manteniendo como referencia las necesidades emergentes del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común y del Plan Militar Combinado, se comprometen a reducir el Gasto de Defensa mediante el aumento de su eficacia, su optimización y la efectiva limitación de armamentos convencionales con el fin de poder dedicar mayores recursos al desarrollo económico y social, conforme a lo establecido por el Artículo 2 de la Carta de la Organización de Estados Americanos.

ARTÍCULO 34 - Los Estados Partes se comprometen a realizar una planificación de corto, mediano y largo plazo del gasto en materia de Seguridad Colectiva y Defensa Común, la que deberá contemplar en forma estricta las necesidades emergentes del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común y del Plan Militar Combinado.

ARTÍCULO 35 - A los efectos del cumplimiento de las cláusulas de este Protocolo, los Estados Partes definen como **Gasto Público Militar Nacional** al gasto destinado por cada Estado a la provisión de la Defensa Nacional.

ARTÍCULO 36 - A los efectos del cumplimiento de las cláusulas de este Protocolo, los Estados Partes definen como **Gasto Público Militar Común** el gasto asignado a la instrumentación del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común.

ARTÍCULO 37 - La suma del Gasto Público Militar Nacional más el Gasto Público Militar Común será considerada como **Gasto Público Militar Consolidado**.

TÍTULO XII

Del control sobre el gasto

ARTÍCULO 38 – Serán consideradas parte del Gasto Público Militar Nacional todas las partidas afectadas a los rubros que se mencionan a continuación:

- a) adquisiciones de sistemas de armas, transporte y sistemas para la Defensa, como así también gastos de mantenimiento de equipos y sistemas operacionales;
- b) costos de Personal, de Capacitación, Adiestramiento y Fondos de Pensiones Militares, como así también los destinados a instituciones militares de salud y educación;
- c) construcciones militares, Industrias de la Defensa e Investigación y Desarrollo militar y subsidios a la industria de Defensa;
- d) gastos reservados de Defensa e Inteligencia Militar;
- e) contribuciones a instituciones militares internacionales y ayuda militar a otras naciones;
- f) defensa civil, cuando su propósito sea militar y programas cívico militares en los que predominen funciones o actividades referidas a la Defensa y

- g) todo otro gasto que no haya sido taxativamente enunciado pero que en forma directa o indirecta contribuya a la Defensa Nacional.
- h) **ARTÍCULO 39** - Los Estados Partes se comprometen a:
- i) incluir en el Gasto Público Militar Nacional todas las partidas a que hace referencia el artículo anterior;
 - j) informar a la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común sobre costos indirectos, subsidios y deuda pública relacionada con la adquisición y/o producción de armamentos;
 - k) establecer una metodología única para informar sobre el Gasto Público Militar y
 - l) armonizar y compatibilizar los procedimientos contables para determinar el Gasto Público Militar a los efectos de estandarizar las cuentas militares de la región a través de un Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación que operará sobre la base de medios informáticos compatibles e interoperables y que deberá ser diseñado y aprobado antes del 31 de diciembre del año 2007.

ARTÍCULO 40 - A partir de la fecha de la firma del presente Protocolo, los Estados Partes se comprometen a no aumentar el porcentaje del PBI asignado al Gasto Público Militar Nacional.

TÍTULO XIII **Pacto Fiscal para la** **Compatibilización de los Gastos de Defensa** **de los Estados Partes.**

ARTÍCULO 41 - En cada uno de los Estados Partes, el Gasto Público Militar Común se incrementará a expensas del Gasto Público Militar Nacional. A medida que los Estados Partes comiencen a destinar partidas presupuestarias para financiar el Gasto Público Militar Común, el Gasto Público Militar Nacional de cada uno de los Estados Partes deberá descender en forma proporcional. Conforme a lo establecido en el artículo anterior, en ningún caso el **Gasto Público Militar Consolidado** podrá superar, en cada país, la relación entre Gasto Público Militar Nacional y PBI correspondiente al año 2002.

ARTÍCULO 42 - El Gasto Público Militar Consolidado que realice cada uno de los países firmantes del presente Protocolo no podrá superar en cada uno de los Estados Partes el 1.4% del PBI después del 31 de diciembre del año 2010. A tales efectos, salvo las Situaciones de Excepción a que se refiere el artículo 24 del presente Protocolo, los países deberán efectuar los correspondientes ajustes en el tiempo previsto, pudiendo aumentar el Gasto Público Militar Consolidado solo en términos absolutos y en proporción al aumento de su PBI, debiendo preservarse las relaciones que establece este Protocolo.

ARTÍCULO 43 - El Gasto Público Militar Común no podrá ser inferior al 0.5 % del PBI de cada uno de los Estados Partes ni superior al 1% en el primer año a partir de la firma del presente

Protocolo, debiendo incrementarse estos porcentajes hasta alcanzar el 1.5% antes del 31 de diciembre del año 2007.

ARTÍCULO 44 - A partir del 31 de diciembre del año 2007, en ningún caso el Gasto Público Militar Consolidado podrá exceder el 2 % del Producto Bruto Interno en cada uno de los Estados Partes.

CAPÍTULO SEXTO
La Modernización de las
Fuerzas Armadas de los Estados Partes

TÍTULO XIV
Sobre la optimización de la utilización de los recursos militares.

ARTÍCULO 45 - Los Estados Partes se comprometen a optimizar, como resultado de la integración regional en materia de Defensa y de la reestructuración militar consecuente, la eficacia global del gasto de Defensa por medio de:

- a) una efectiva reestructuración de las Fuerzas Armadas que asegure la máxima operatividad y eficacia al mínimo costo, según las necesidades emergentes del Planeamiento Militar Combinado Conjunto nacional y regional y
- b) la armonización y compatibilización regional de políticas sobre Recursos Humanos y Materiales y Recursos Presupuestarios, conforme a la Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común.

ARTÍCULO 46 - Los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de los Estados Partes constituirán los más altos órganos de asesoramiento militar de los respectivos Poderes Ejecutivos, a través de los correspondientes Ministerios de Defensa, en lo que se refiere a la:

- a) elaboración del Planeamiento Militar Conjunto, derivado del Planeamiento Militar Combinado Regional;
- b) dirección y supervisión del Planeamiento Estratégico Operacional de las Áreas Estratégicas Conjuntas bajo responsabilidad nacional, que se deriven del Planeamiento Estratégico Militar Combinado Conjunto;
- c) dirección y supervisión de las ejercitaciones para la comprobación del Planeamiento Estratégico Operacional Conjunto derivado del Plan Estratégico Militar Combinado;
- d) actualización y ajuste del Planeamiento Estratégico Militar Conjunto Anual, en función de las comprobaciones emergentes de su aplicación y las ejercitaciones anuales nacionales y combinadas y

- e) actualización del Planeamiento Estratégico Militar Conjunto en función de las Directivas impuestas por la Organización del Tratado de Defensa y Seguridad Colectiva.

TÍTULO XV

Sobre la calidad de la reestructuración

ARTÍCULO 47 - Los Estados Partes se comprometen a mejorar la capacidad estratégica y operativa con relación al presupuesto militar de sus respectivas Fuerzas Armadas y en función de las misiones particulares impuestas en el Planeamiento Militar Combinado Conjunto.

ARTÍCULO 48 - La reestructuración de las Fuerzas Armadas deberá realizarse en consonancia con las exigencias del Planeamiento Militar que supone *a priori* la reducción del personal militar y el aumento sostenido de las tecnologías empleadas. Para ello los Estados Partes se comprometen eliminar las organizaciones excedentes y redimensionar las organizaciones necesarias dentro de los criterios de estandarización, excelencia y eficiencia, hasta a reducir a un 45% del total el porcentaje del Gasto Público Militar Nacional de los Estados Partes destinado a personal antes del 31 de diciembre del año 2008.

ARTÍCULO 49 - En los casos que corresponda, la reducción de los gastos de personal deberá ser acompañada por un proceso simultáneo de calificación de los Recursos Humanos en todos los niveles, el desarrollo tecnológico de las Fuerzas Armadas y la asignación de mayores gastos tanto para el adiestramiento como para el mantenimiento, reposición y actualización del material.

TÍTULO XVI

Industria y educación para la Defensa Común y la Seguridad colectiva

ARTÍCULO 50 - Los Estados Partes promoverán la integración de las Industrias de Defensa y el desarrollo de ciencia y tecnología especializadas y promoverán:

- a) su exclusiva aplicación a los requerimientos emergentes de las necesidades del Planeamiento Estratégico Militar Combinado y Conjunto y el de cada Estado Parte;
- b) la asignación de partidas presupuestarias adecuadas para los diversos institutos de investigación y desarrollo de las Fuerzas Armadas;
- c) la fluida integración nacional y regional de los mencionados institutos a través de medios de comunicación electrónicos y
- d) su vinculación funcional con las universidades e institutos técnicos existentes y con la industria pública o privada dentro y fuera del Mercosur.

ARTÍCULO 51 - Los Estados Partes se comprometen a perfeccionar la educación militar, asegurando:

- a) la formación y perfeccionamiento en el nivel estratégico para los altos mandos, en instituciones reconocidas por su excelencia, preferentemente del ámbito regional;
- b) el perfeccionamiento de los cuadros medios y subalternos, una vez finalizada su educación en los cursos básicos de carácter nacional, en institutos de carácter combinado;
- c) la obligatoriedad de la enseñanza del español y el portugués, según corresponda, en los institutos nacionales de formación y perfeccionamiento y como requisito previo para el ingreso a los institutos de nivel estratégico;
- d) la creación, antes del 31 de diciembre del año 2006, de un **Instituto Regional de Perfeccionamiento (IRP)** para los diversos niveles;
- e) la creación, antes del 31 de diciembre del año 2006, de un Centro de Entrenamiento Conjunto Combinado para formar al personal interviniente en las Operaciones de paz y
- f) la participación de los Ministerios de Educación y las universidades públicas y privadas en los aspectos no militares de los planes de capacitación y los contenidos curriculares de las asignaturas de contenido no militar.

ARTÍCULO 52 - Aumento de las pasantías y los intercambios en institutos de formación, perfeccionamiento y en unidades escuela.

CAPÍTULO SÉPTIMO

De las garantías

TÍTULO XVII

Sobre la confianza mutua y la reducción de armamentos

ARTÍCULO 53 - Los Estados Partes promoverán las acciones destinadas a la deflación de los conflictos remanentes con el fin de eliminar la reserva y las sospechas y aumentar la credibilidad y la confiabilidad mutua a través del adiestramiento y la capacitación combinadas.

ARTÍCULO 54 – La continuidad, ampliación y profundización de los Acuerdos y Tratados preexistentes que han liberado a la Región de armas de destrucción masiva, serán un aspecto esencial de la confiabilidad intra y extra-regional y constituirán la base para el desarrollo de tecnologías sensitivas de posibles empleos duales que mejorarán la competitividad industrial de la región.

ARTÍCULO 55 - Los acuerdos sobre limitación de armas deberán ser diseñados con el fin de asegurar tanto el equilibrio de la situación estratégica regional como la eficacia del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común y, salvo los requerimientos específicos de la Defensa Común de los Estados Partes, deberán incluir:

- a) la adecuación progresiva y uniforme de las Fuerzas Armadas de los Estados Partes a una estructura fundada en principios y sistemas comunes que permita el

máximo aprovechamiento presupuestario y el cumplimiento de sus fines operacionales unificados;

- b) la reducción gradual de organizaciones y medios inadecuados al concepto estratégico retenido, preservando las tradiciones, usos y costumbres que identifican a cada uno de los componentes combinados;
- c) la adecuación y especialización complementaria de los distintos elementos, según convenga a los fines de la cooperación combinada;
- d) la eliminación de las fuerzas y medios que tuvieran como única finalidad objetivos ajenos a los previstos en el Planeamiento de la Defensa Común y la Seguridad Colectiva;
- e) la eliminación de la capacidad de desarrollar operaciones estratégicas ofensivas de gran escala y de toda capacidad ofensiva ajena a los planes combinados conjuntos y nacionales vigentes y
- f) la limitación acordada, dentro de los términos del presente Protocolo, de las capacidades nacionales para mantener formaciones militares convencionales fuera de las exigencias de la planificación combinada.

TÍTULO XVIII

Del Pacto de Garantías de la Defensa Común y la Seguridad Colectiva

ARTÍCULO 56 - El carácter general y amplio del presente Protocolo y sus objetivos constituyen la garantía de seguridad para los Estados Partes, los que se comprometen a cumplir las cláusulas que lo componen.

ARTÍCULO 57 - El Consejo del Mercado Común deberá promover la ampliación y profundización del presente Protocolo, basado en un enfoque cooperativo de la seguridad regional, como un aspecto esencial del proceso de integración económica e institucional de los Estados Partes.

TÍTULO XIX

Del control, la confianza mutua y la credibilidad

ARTÍCULO 58 - A los efectos de contar con un organismo externo de control y supervisión, las partes delegan en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la responsabilidad del control, supervisión y la verificación del efectivo cumplimiento de las cláusulas políticas, contables y económicas de este Protocolo.

ARTÍCULO 59 - Los Estados Partes acuerdan la suscripción al Registro de Armas Convencionales de la ONU y el cumplimiento efectivo de las obligaciones que de allí emanan.

TÍTULO XX

Sistema de solución de controversias

ARTÍCULO 60 - En caso de controversias entre los Estados Partes, estas serán resueltas mediante negociaciones directas.

ARTÍCULO 61 - En caso de no encontrarse la solución, la disputa será sometida al Grupo Mercado Común, el que deberá expedirse, previa consulta a la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común, a la Reunión de Ministros de Defensa y eventualmente a los restantes los componentes Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común, a través de una *Recomendación* en un plazo no mayor a sesenta días.

ARTÍCULO 62 - En caso de no encontrarse una solución, la controversia deberá elevarse al Consejo del Mercado Común, el que se expedirá mediante una *Decisión* obligatoria para las partes dentro del plazo de treinta días.

ARTÍCULO 63 - En caso de no arribarse a una solución, los Estados Parte procederán conforme al Capítulo VI de la Carta de las Organización de las Naciones Unidas.

ARTÍCULO 64 - Dentro de los ciento veinte días (120) de la entrada en vigor del presente Tratado, la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común elevará al Grupo del Mercado Común y éste al los Gobiernos de los Estados Partes, una propuesta de ampliación del Sistema de Solución de Controversias que deberá abarcar los aspectos vinculados a la Seguridad Colectiva y Defensa Común del Mercosur y que regirá durante el período de transición.

ARTÍCULO 65 - Los Estados Partes se comprometen a aprobar un Sistema Permanente de Solución de Controversias en materia de Seguridad Colectiva y Defensa Común antes del 31 de diciembre del año 2004.

TÍTULO XXI

De los tratados y convenios complementarios

ARTÍCULO 66 - Las negociaciones y actividades bilaterales, multilaterales y regionales que tengan por finalidad profundizar la confianza mutua entre los Estados Partes, favorecer la reducción de armamentos, agilizar los canales informativos, mejorar la comunicación y asegurar la apertura y la transparencia en materia de Seguridad Colectiva y Defensa Común, deberán ser estimuladas para contribuir a la integración.

ARTÍCULO 67 - Los Estados Partes convienen estimular y promover la realización de convenios de cooperación bilaterales, multilaterales, regionales o extrarregionales, que sean considerados complementarios, útiles o necesarios a los fines de la aplicación de la Política de Seguridad Colectiva y Defensa Común, la utilización del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común, el accionar de la Comisión de Seguridad Colectiva y Defensa Común, la reestructuración de las Fuerzas Armadas, la observancia y profundización del Pacto Fiscal para la homogeneización de los Gastos de Defensa y demás cláusulas que componen este Protocolo.

ARTÍCULO 68 - Será objetivo prioritario de los Estados Partes reforzar los mecanismos de Seguridad Colectiva y Defensa Común en el área regional por medio de alianzas extrarregionales, como forma de contribuir a la paz y la seguridad internacionales.

ARTÍCULO 69 - El Consejo del Mercosur, como máxima autoridad del Sistema de Seguridad Colectiva y Defensa Común, podrá realizar propuestas a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y otras organizaciones similares con el fin de articular políticas, establecer alianzas y firmar tratados que garanticen y refuercen tanto la seguridad y la estabilidad de la región como la paz y la seguridad internacionales.

CAPITULO OCTAVO

Adhesión, vigencia y otras disposiciones

TÍTULO XXII

Cláusula de adhesión

ARTÍCULO 70 - En materia de adhesión o denuncia, regirán como un todo, para el presente Protocolo, las normas establecidas por el Tratado de Asunción. La adhesión o denuncia del Tratado de Asunción o al presente protocolo significan, *ipso jure*, la adhesión o denuncia al presente protocolo y al Tratado de Asunción.

ARTÍCULO 71 – Quedan derogadas todas las disposiciones del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto que estén en conflicto con los términos del presente protocolo y con el contenido de las decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común durante el período de transición.

TÍTULO XXIII

Vigencia

ARTÍCULO 72 - El presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción, tendrá duración indefinida y entrará en vigor 30 días después de la fecha del depósito del tercer instrumento de ratificación. El presente Protocolo y sus instrumentos de ratificación serán depositados ante el gobierno de la República del Paraguay.

ARTÍCULO 73 - La República del Paraguay notificará a los demás Estados Parte sobre la fecha de entrada en vigencia del presente Protocolo, la fecha del depósito de los instrumentos de ratificación y enviará copias autenticadas a los Gobiernos de los demás Estados Partes.

ARTÍCULO 74 - El presente Protocolo será registrado por el Consejo del Mercado Común en la Secretaría de las Organización de las Naciones Unidas.

TÍTULO XXIV

Disposiciones transitorias y generales

ARTÍCULO 75 - La actual estructura institucional del Mercosur, así como los órganos existentes, se mantendrán con sus actuales funciones hasta la fecha de entrada en vigencia del presente Protocolo.

ARTÍCULO 76 – El presente Protocolo se denominará “Protocolo de Defensa y Seguridad”.

FIRMADO EN _____ A LOS _____ DÍAS DEL MES _____ DE _____, EN DOS EJEMPLARES ORIGINALES EN LOS IDIOMAS ESPAÑOL Y PORTUGUÉS, SIENDO AMBOS TEXTOS IGUALMENTE AUTÉNTICOS.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Edgardo, Geneyro, Rodolfo y Raimundi, Carlos, *La nueva dimensión política de la integración*, Cámara de Diputados de la Nación, 1991
- Alemanno, Roberto Luis Masouh Elmir, “Mercosur y Fuerzas Armadas”, *Revista de la Escuela de Guerra Naval*, Año XXX, N° 48, Diciembre, 1998.
- Dallanegra Pedraza, Luis, “Tendencias actuales en las relaciones internacionales”, en *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*, Volumen VIII, N° 4, Buenos Aires, 1999.
- Forsberg, Tuomas, “Within Territoriality: Mapping the Space of Late-Modern (Geo) Politics”, *Nordic Journal of International Studies: Cooperation and Conflict*, Vol. 31, N° 4, december, 1996.
- Marfort, Arturo Guillermo, “La seguridad nacional y los mecanismos de seguridad colectiva”, *Revista de la Escuela de Guerra Naval*, Año XXX, N° 48, Diciembre, 1998.
- Martin, Brian, “Social Defense Estrategy: the Role of Tecnology”, *Journal of Peace Research*, Vol. 36, N° 5, Oslo, september, 1999.
- Martínez, Carlos, “La Evolución del Pensamiento Estratégico en la Legislación Argentina: Experiencia y Futuro”, *Cuadernos Académicos de la Escuela de Defensa Nacional*, Serie Area de Política y Estrategia, Trabajo N° 2/96, Buenos Aires.
- Martínez, Carlos, *Medio Siglo de Estrategia Argentina*, Cuadernos Académicos de la Escuela de Defensa Nacional, Trabajo 4/98, Buenos Aires.